

Evaluatie beleid en beleidsregels (huisvesting) arbeidsmigranten

Gemeente Noordoostpolder



Evaluatie beleid en beleidsregels (huisvesting) arbeidsmigranten

Rapport
Gemeente Noordoostpolder

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Inhoudsopgave

H1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 De opdracht	1
1.3 Hoofd- en deelvragen	2
1.4 Onderzoeksverantwoording	3
1.5 Leeswijzer	4
H2 Vraagstuk arbeidsmigratie	5
2.1 Arbeidsmigratie: een integraal perspectief	5
2.2 Trends	5
2.3 Gelaagdheid overheden (Rijk, provincie, gemeente)	7
H3 Arbeidsmigratie in Noordoostpolder	9
3.1 Omvang arbeidsmigratie	9
3.2 Beleid arbeidsmigratie Noordoostpolder	11
3.2.1 Structuurvisie Noordoostpolder 2025	11
3.2.2 Nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder	12
3.2.3 Beleidsregel Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied	14
3.2.4 Beleidsregel Huisvesting ander woongebruik kernen	16
3.2.5 Handhaving en overlast	18
3.3 Gerelateerd beleid	19
H4 Aanpassing van de beleidsregels	23
4.1 Beleidsregel Landelijk Gebied	23
4.1.1 Begripsbepalingen	23
4.1.2 Algemene toetsingscriteria	23
4.1.3 Overkoepelende aspecten	25
4.1.4 Specifieke categorieën	28
4.1.5 Extra categorie	31
4.1.6 Schaarse vergunningen	31
4.2 Beleidsregel Ander woongebruik kernen	32
4.3 Relatie tussen twee beleidsregels	33
H5 Bouwstenen voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan	34
5.1 Geen aparte beleidsnota arbeidsmigratie	34
5.2 Verankering van de beleidsregels in instrumentarium omgevingswet	34
5.3 Een kans om arbeidsmigratie te bekijken vanuit breder perspectief	35
H6 Conclusies en aanbevelingen	36
6.1 Conclusies	36
6.2 Aanbevelingen	41
Bijlage 1 Overzicht documenten	45
Bijlage 2 Overzicht initiatieven	46
Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen	48
Colofon	49

H1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In de gemeente Noordoostpolder werken veel arbeidsmigranten. De gemeente zelf gaat uit van ongeveer 1.900 fte op jaarbasis. In het onderzoeksrapport van de Provincie Flevoland 'Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Flevoland' uit 2020, wordt het aantal arbeidsmigranten geschat op 5.200 (waarvan tussen de 1.400-1.900 geregistreerd). Hoewel de schattingen nogal uiteenlopen is het duidelijk dat met de toename van het aantal arbeidsmigranten in de afgelopen jaren ook de vraag naar huisvesting flink is toegenomen.

Uitgangspunt van het huisvestingsbeleid van de gemeente Noordoostpolder is om arbeidsmigranten legaal en behoorlijk te huisvesten. Daarbij wordt vooral ingezet op diverse vormen van huisvesting in het landelijk gebied (zowel grootschalig als kleinschalig). De mogelijkheden om in de dorpen woningen te gebruiken voor de huisvesting van maximaal vier arbeidsmigranten per woning staan steeds meer onder druk. Dit blijkt uit het grote aantal ingediende bezwaren. Ook ziet de gemeente dat er steeds meer vraag komt naar huisvesting van tijdelijke werknemers die in de buurgemeenten werken.

De gemeente Noordoostpolder heeft eind 2012 haar beleid arbeidsmigranten vastgesteld. Vervolgens heeft zij ter uitvoering van het beleid in 2014 twee beleidsregels opgesteld: 'huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder' en 'ander woongebruik kernen in Noordoostpolder'. Het beleid is in 2017 geëvalueerd en naar aanleiding daarvan zijn in 2018 de genoemde beleidsregels aangepast.

De gemeente constateert dat de ontwikkelingen en de vragen met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten snel veranderen en wil daarom graag het beleid en de beleidsregels opnieuw evalueren.

1.2 De opdracht

Het doel van deze opdracht is tweeledig:

- een evaluatie van het bestaande (huisvestings)beleid rondom arbeidsmigranten;
- een advies voor de actualisatie van het beleid rond arbeidsmigranten, dat als input dient voor de omgevingsvisie en aangeeft op welke specifieke onderdelen de huidige beleidsregels moeten worden aangepast.

Daarbij is het voor de gemeente belangrijk om in deze opdracht alle betrokken partijen (o.a. dorpsbelangen, uitzendbureaus, werkgevers, politie, interne collega's die met het beleid werken) te betrekken en niet alleen te kijken naar de ruimtelijke aspecten en effecten van het beleid, maar ook naar sociaal maatschappelijke en veiligheidsaspecten.

1.3 Hoofd- en deelvragen

Op basis van de bovengenoemde opdrachtbeschrijving, hebben we de volgende hoofdvragen en bijbehorende deelvragen geformuleerd:

Hoofdvragen	Deelvragen
1. Hoe verhoudt het beleid zich tot de huidige en toekomstige situatie ten aanzien van vraag en aanbod van huisvesting in de Noordoostpolder?	<ul style="list-style-type: none"> • Biedt de gemeente op dit moment voldoende huisvestingsmogelijkheden aan? • Moet de gemeente toe naar meer huisvesting of juist een afbouw van de mogelijkheden die ze nu aanbieden? • Werken de diverse vormen van huisvesting die de gemeente aanbiedt nog steeds? • Zijn er categorieën die de gemeente moet uitbreiden of schrappen? • Zijn er nieuwe categorieën die de gemeente moet toevoegen?
2. In hoeverre is het huidige beleid praktisch uitvoerbaar vanuit intern en extern perspectief?	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de beleidsregels nog 'up-to-date'? • Waar loopt de gemeente in het praktisch werken met de beleidsregels tegenaan?
3. Wat is de relatie tussen het huidige beleid op huisvesting en andere relevante aspecten van arbeidsmigratie (economie, werkgeverschap/uitbuiting, leefbaarheid en integratie)?	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de ervaringen met de bredere doorwerking van het huidige beleid, zoals landschappelijke inpassing in het landelijk gebied?
4. Hoe verhoudt het beleid op huisvesting zich tot het speelveld van actoren rondom dit vraagstuk, zowel intern (college en raad) als extern (in de regio, met de provincie en de marktpartijen)?	<ul style="list-style-type: none"> • Is er voldoende aandacht voor de gelaagdheid in het beleid (bevoegdheden provincie, raad en college en afstemming met provinciaal beleid)? • Is de rol van klankbordgroepen in de te voeren procedures nog passend, ook in het licht van de nieuwe werkprocessen naar aanleiding van de invoering van de Omgevingswet? • Welk alternatief maatwerk is denkbaar zodat belanghebbenden zich toch gehoord voelen?

1.4 Onderzoeksverantwoording

De evaluatie bestaat uit drie onderdelen:

1. Beleidstoets, waarbij we het bestaand beleid evalueren (inclusief de door de gemeente geformuleerde juridische beleidsregels).
2. Praktijkttoets, waarin met alle betrokken doelgroepen wordt gekeken naar de werking van het beleid in de praktijk, zowel in relatie tot ruimtelijke aspecten en effecten, als naar de sociaal-maatschappelijke en veiligheidsaspecten van het beleid.
3. Advies over de actualisatie van het beleid van de gemeente Noordoostpolder op het beleidsterrein arbeidsmigranten en advies over de doorvertaling in de omgevingsvisie.

De beleidstoets

In deze beleidstoets hebben we allereerst een inventarisatie en analyse gemaakt van alle relevante beleidsstukken op gemeentelijk en provinciaal niveau. Vervolgens hebben we in kaart gebracht wat de vraag naar en het aanbod van huisvesting van arbeidsmigranten is in de gemeente Noordoostpolder, op basis van de beschikbare informatie. Door dit naast het huidige beleid te leggen, kon beoordeeld worden of het beleid voldoende actueel is en wat eventueel aanvullend gewenst is.

In deze fase hebben we ook gekeken naar andere relevante aspecten van arbeidsmigratie, (onder andere economie, werkgeverschap/uitbuiting, leefbaarheid en integratie) en in hoeverre deze aspecten zijn meegenomen in het beleid op huisvesting arbeidsmigranten. Tenslotte is gekeken naar de integraliteit van het beleid en of de bestaande toetsingscriteria van de gemeente passend zijn bij de nieuwe Omgevingswet, die de integrale benadering van fysiek-ruimtelijke initiatieven stimuleert. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1.

Aanvullend op de documentenstudie hebben we vier huisvestingsinitiatieven bestudeerd die bij de gemeente Noordoostpolder zijn ingediend, van klein- naar grootschalige mogelijkheden die de gemeente Noordoostpolder biedt. Een overzicht van de bestudeerde huisvestingsinitiatieven is opgenomen in bijlage 2.

De praktijktoets

De praktijktoets is er met name op gericht geweest om de ervaringen met de uitvoering van het beleid in kaart te brengen. Het gaat hierbij zowel om de ervaringen die de gemeente intern heeft (collega's die met het beleid werken) als om de ervaringen van externe partijen zoals dorpsbelangen, uitzendbureaus, werkgevers/ondernemers, politie, maar ook vertegenwoordigers van de provincie en omliggende gemeenten. De praktijktoets bestond uit interviews (zie bijlage 3 voor de lijst met geïnterviewden) en werkateliers. In de interviews zijn met name de bevindingen uit de documentenanalyse getoetst en aangevuld met de ervaringen uit de (beleids)praktijk. Tijdens de werkateliers hebben we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gedeeld met intern en extern betrokkenen en ook gekeken naar de belangrijkste knelpunten in het beleid en de mogelijke verbeteringen en oplossingsrichtingen voor deze geconstateerde knelpunten.

Advies

Het laatste onderdeel van deze opdracht betreft het opstellen van een concreet advies over de actualisatie van het beleid van de gemeente Noordoostpolder op het beleidsterrein arbeidsmigranten en een advies over de doorvertaling naar de omgevingsvisie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het vraagstuk rondom arbeidsmigratie geplaatst in een integraal perspectief en wordt kort beschreven wat de belangrijkste trends en onzekerheden zijn. In hoofdstuk 3 wordt, voor zover dat mogelijk is, een inschatting gemaakt van de omvang arbeidsmigratie in Noordoostpolder en wordt ingegaan op het huidige beleid en de benodigde aanpassingen. In hoofdstuk 4 staat de aanpassing van de beleidsregels centraal. In hoofdstuk 5 worden de bouwstenen voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan beschreven. Tot slot eindigen we in hoofdstuk 6 met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie.

H2 | Vraagstuk arbeidsmigratie

2.1 Arbeidsmigratie: een integraal perspectief

Arbeidsmigratie ontstaat vanuit een economisch vraagstuk. Er is vanuit werkgevers vraag naar arbeidskrachten die niet op de binnenlandse markt te vinden zijn. Deze vraag wordt ingevuld door arbeidskrachten uit het buitenland, met name uit Midden- en Oost-Europa. De arbeidsmigranten die naar Nederland komen moeten ergens wonen (huisvesting). Zij komen daarmee terecht op de Nederlandse (oververhitte) woningmarkt, soms voor kortdurend verblijf (o.a. in reguliere woningen) en soms voor langdurig verblijf. Arbeidsmigranten wonen in wijken en maken hier in meer of mindere mate deel uit van de samenleving. Dit raakt de leefbaarheid in de kernen. Er zijn diverse incidenten bekend met betrekking tot integratie en overlast van arbeidsmigranten. Dit heeft een negatieve invloed op de leefbaarheid in de kernen. Ook zijn er situaties waarin arbeidsmigranten te maken krijgen met slecht werkgeverschap. Dit loopt soms uit op arbeidsuitbuiting. Arbeidsmigranten zitten om diverse redenen in een kwetsbare positie, waarbij sprake kan zijn van een grote afhankelijkheid van de werkgever of uitzendorganisatie. Gemeenten beschikken over enkele instrumenten die als hefboom ingezet kunnen worden om te sturen op de opgave rondom arbeidsmigratie. Door goede huisvesting te realiseren wordt voldaan aan de kortetermijnbehoefte van werkgevers op de arbeidsmarkt en worden problemen rondom leefbaarheid en uitbuiting voorkomen.

Door inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) kunnen arbeidsmigranten hun rechten en plichten als Nederlands ingezetene uitoefenen. Tegelijk worden arbeidsmigranten hiermee zichtbaar, benoembaar en telbaar. Als ingezetene worden ze onderdeel van het takenpakket van de overheid. Arbeidsmigranten kunnen door proactieve informatieverstrekking en ondersteuning weerbaar gemaakt worden, waardoor ze minder kwetsbaar zijn voor uitbuiting en ongewenste situaties en gemakkelijker hun eigen weg weten te vinden. Integratie bevordert draagvlak en zorgt voor minder overlast in kernen (leefbaarheid).

De komst van de nieuwe Omgevingswet in januari 2023 stimuleert de integrale benadering van fysiek-ruimtelijke initiatieven. Een integrale blik is nodig bij alle kerninstrumenten van deze nieuwe wet. Of het nu gaat om een omgevingsvisie, omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsvergunning: alle belangen en individuele doelen in de leefomgeving worden tegen elkaar afgewogen waarna één integraal besluit genomen wordt over een initiatief.

2.2 Trends

Er zijn een aantal factoren die meespelen bij de inschatting van het aantal arbeidsmigranten in de toekomst. Decisio & Companen (2020¹) voerden een onderzoek uit naar de huisvesting Arbeidsmigranten in Flevoland. Hierin benoemden ze dat er een significant, positief verband bestaat tussen het aantal banen en het aantal internationale werknemers (kenniswerkers én arbeidsmigranten) in Nederland.

¹ Decisio & Companen (2020) Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten, Provincie Flevoland.

Als het aantal banen met 1% groeit, dan neemt het aantal arbeidsmigranten toe met 3,7%. De komende jaren groeit volgens Decisio & Companen het aantal arbeidsmigranten door verminderende (Nederlandse) beroepsbevolking en blijvende groei van werkgelegenheid. Deze groei in Flevoland is geraamd op 2.300 tot 27.700 werknemers (basis, basis plus of hoog groeiscenario). Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hebben in 2020 onderzoek gedaan naar de bevolking in 2050, met specifieke aandacht voor arbeidsmigratie. De factoren die volgens dit onderzoek van invloed zijn op het aantal arbeidsmigranten in de toekomst worden hieronder belicht.

1) Bevolkingsontwikkeling

Volgens het NIDI en CBS (2020) krimpt de potentiële beroepsbevolking (de leeftijdsgroep van twintig jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd) als de migratie de komende dertig jaar laag is doordat het aantal mensen met een Nederlandse achtergrond tussen twintig jaar en de AOW-leeftijd de komende dertig jaar met een miljoen zal dalen. Uit onderzoek van het CBS en PBL (2019) blijkt dat tot 2035 alle regio's in Nederland te maken krijgen met verdere vergrijzing. Dat geldt ook voor de Randstad, ondanks dat daar in de toekomst veel jongeren uit binnen- en buitenland naar toe zullen trekken en er relatief veel kinderen zullen worden geboren. Flevoland is op dit moment de minst vergrijsde regio, maar ook hier neemt het aandeel ouderen de komende jaren toe. Veel bewoners zijn van middelbare leeftijd en zullen de komende jaren de leeftijd van 65 jaar bereiken. Toch blijft Flevoland naar verwachting tot de minst vergrijsde regio's behoren, onder andere doordat er veel woningen bij blijven komen voor nieuwe gezinnen. Het aandeel ouderen neemt er toe van 13% in 2018 naar bijna 22% in 2035.²

2) Arbeidsmigranten als onderdeel Nederlands bedrijfsleven

Arbeidsmigranten zijn inmiddels niet meer weg te denken in de Nederlandse arbeidsmarkt. Het Nederlandse bedrijfsleven raakt steeds meer ingesteld op het in dienst nemen van buitenlandse werknemers, waardoor er sprake is van een structureel toenemende trend.

3) Ontwikkeling in landen van herkomst

Er is een economische 'groeisput' geweest in Midden- en Oost-Europa. Als gevolg daarvan en in combinatie met de krimpende beroepsbevolking ontstaat ook daar een arbeidstekort. Dit leidt tot ontwikkelingen van remigratie (arbeidsmigranten die terugkeren), maar ook tot toename van arbeidsmigranten uit de armste landen van Europa (geen EU).

4) Technologische ontwikkeling

Een ontwikkeling waar wij niet omheen kunnen is de technologische ontwikkeling en veranderingen in de economische structuur. Op de lange termijn zal de arbeidsvraag hierdoor veranderen. Het is op dit moment onzeker aan welke soort arbeidsmigranten de komende dertig jaar behoefte is, bijvoorbeeld wel kennismigranten en geen laaggeschoolde arbeidsmigranten of juist zowel laag- als hoogopgeleide migranten.

² PBL/CBS (2019), Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019–2050.

5) Beleidskeuzes

Het CBS en NIDI stellen in het onderzoek dat de vraag welke demografische ontwikkeling wenselijk is, geen wetenschappelijke, maar een politieke vraag is. Het is volgens hen niet aan demografen om te bepalen welke bevolkingsontwikkeling wenselijk is. Het is aan de politiek om doelen te formuleren en belangen af te wegen en te bepalen naar welke samenleving we toe willen.

2.3 Gelaagdheid overheden (Rijk, provincie, gemeente)

BMC heeft voor de Provincie Gelderland onderzoek gedaan naar het vraagstuk arbeidsmigratie. In dit onderzoek is ingegaan op de verschillende overheidslagen en bijbehorende rol op het gebied van arbeidsmigratie³. Op alle overheidsniveaus is beleid en regelgeving te vinden als het gaat om arbeidsmigratie: van Europa tot op gemeentelijk niveau. Op dit moment is het vraagstuk binnen de verschillende overheidsniveaus veelal verdeeld over verschillende domeinen (ministeries, portefeuilles, et cetera).

Europese Unie (EU)

De Europese Unie heeft de basis gelegd voor het vrije verkeer van personen en stimuleert dit door verschillende verdragen en richtlijnen. Deze wetgeving is in ontwikkeling. Het is aan de lidstaten om dit te verwerken in het nationale beleid en in regelgeving.

Rijk

In de Nederlandse Grondwet (artikel 21) is geborgd dat de zorg van de overheid gericht is op de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. In de Grondwet wordt ook ingegaan op de bestuurlijke inrichting van Nederland (Rijk, provincie, gemeenten) ook wel het 'Huis van Thorbecke' genoemd. Binnen de verschillende onderdelen vindt in toenemende mate decentralisatie plaats.

Provincie

Over een aantal zaken mag de provincie zelfstandig beslissen, bijvoorbeeld waar wegen aangelegd worden. Daarnaast voert de provincie ook een aantal landelijke wetten uit. Zo is elke provincie verantwoordelijk voor de aanleg van nieuwe natuur. De provincies vervullen onder andere taken op de volgende gebieden: ruimtelijke ordening (vaststellen van streekplannen voor de bestemming van de grond, en beoordelen of bestemmingsplannen van gemeenten niet strijdig zijn met de provinciale omgevingsplannen, natuur, milieu, water en landschap, verkeer en vervoer (bijvoorbeeld de aanleg van wegen en fietspaden), stimulering van de regionale economie, welzijn en cultuur, toezicht op gemeenten, toezicht op waterschappen. Het is en blijft aan de provincies zelf om hun eigen sturingsfilosofie te bepalen. Dat wil zeggen dat zij naar eigen inzicht invulling mogen geven aan de wijze waarop zij, in samenwerking met andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, deze taken behartigen.

³ BMC (2021) Arbeidsmigratie in Gelderland, Met beter begrip aan de slag.

De provincie heeft met haar huidige taken en bevoegdheden een belangrijke regionale regiefunctie. Uit de interviews en het werkatelier volgt dat de provincie zich in Flevoland op het gebied van arbeidsmigratie vooral bezighoudt met de ruimtelijke kaders in het landelijk gebied en het stimuleren van de onderlinge afstemming tussen Flevolandse gemeenten.

Gemeenten

Over een aantal zaken kan een gemeente (net als een provincie) zelf beslissen, maar de gemeente voert ook veel landelijke wetten uit (medebewind). Dit gaat bijvoorbeeld om het uitgeven van paspoorten en identiteitskaarten. Dit zijn een aantal taken die specifiek van belang zijn in het vraagstuk arbeidsmigratie. De gemeente:

- houdt bij wie er in de gemeente wonen, dat gebeurt in de BRP;
- geeft officiële documenten uit, zoals een paspoort of identiteitskaart en een rijbewijs;
- verstrekt uitkeringen aan wie niet in eigen levensonderhoud kan voorzien;
- is verantwoordelijk voor de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet en de jeugdhulp;
- maakt bestemmingsplannen, waarin staat welk gebied bestemd is voor huizen, welk deel voor natuur en welk deel voor bedrijven;
- houdt toezicht op de woningbouw en maakt daarover afspraken met woningcorporaties;
- heeft de taak om te handhaven op het naleven van ruimtelijke regelgeving en openbare regelgeving rondom de huisvesting van arbeidsmigranten.

H3 | Arbeidsmigratie in Noordoostpolder

3.1 Omvang arbeidsmigratie

Inschatting van de gemeente

In de nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder uit 2012 werd uitgegaan van een huisvestingsbehoefte van 2.600 plaatsen in 2015. Bij de evaluatie in 2015 bleek dat er op dat moment circa 430 legale huisvestingsplaatsen in de gemeente Noordoostpolder waren. Er werd toen geconstateerd dat het een enorme opgave was om voldoende legale huisvestingsplaatsen te realiseren. Op dit moment gaat de gemeente uit van 1.900 fte op jaarbasis.

Tot januari 2022 werden arbeidsmigranten in de gemeente Noordoostpolder niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), omdat er werd aangenomen dat arbeidsmigranten over het algemeen korter dan vier maanden in de gemeente zouden verblijven waardoor inschrijving in de BRP niet nodig was. In de praktijk blijken veel arbeidsmigranten langer dan vier maanden in de gemeente te verblijven, waardoor voldaan moet worden aan de inschrijvingsplicht van de BRP. In januari 2022 heeft het college de nota 'Inschrijving arbeidsmigranten in de BRP' vastgesteld. Besloten is om arbeidsmigranten in te gaan schrijven in de BRP. Er wordt een budget van € 70.000 vrijgemaakt om extra capaciteit beschikbaar te stellen. De verwachting is dat er 2.500 tot 3.000 arbeidsmigranten moeten worden ingeschreven. Aangegeven wordt dat door de inschrijving van arbeidsmigranten het aantal inwoners zal toenemen en dat een hoger inwoneraantal zorgt voor hogere uitkering uit het gemeentefonds (peildatum 1 januari). Het gaat om € 281 per inwoner per jaar. Daarentegen zullen de inkomsten uit de toeristenbelasting die wordt ontvangen voor arbeidsmigranten die niet zijn ingeschreven afnemen. In 2020 waren de inkomsten uit de toeristenbelasting ongeveer € 290.000. In de nota is aangegeven dat de exacte (financiële) gevolgen voor de gemeente lastig in te schatten zijn. Ook wordt de kanttekening geplaatst dat er vertekening in de BRP optreedt als arbeidsmigranten niet tijdig worden uitgeschreven, wat ongewenst is, mede gelet op koppelingen vanuit de BRP met andere (financiële) regelingen. Aangegeven wordt dat er extra controle en extra adresonderzoeken nodig zullen zijn. Eind 2022 wordt het proces rond de inschrijvingen geëvalueerd.

Inschatting van de provincie

In 2020 heeft de provincie Flevoland een onderzoek laten uitvoeren naar de huisvesting van arbeidsmigranten in Flevoland. Dit heeft geresulteerd in het rapport: 'Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Flevoland'. Doel van het onderzoek was om zicht te krijgen op het aantal arbeidsmigranten in de provincie en de ontwikkeling van dit aantal om een beeld te krijgen van eventuele knelpunten op het gebied van huisvesting en mogelijke oplossingen daarvoor. Om het aantal arbeidsmigranten in kaart te brengen is gebruikgemaakt van microdata van het CBS.

Verder heeft er in het kader van dit onderzoek een woondialoog plaatsgevonden, waarbij de provincie, gemeenten, huisvesters, grote werkgevers, uitzendbureaus en woningcorporaties aanwezig waren. Ook is er een extra uitvraag gedaan aan bedrijven om inzicht te krijgen in woonlocaties en in de registratiegraad van arbeidsmigranten.

In de rapportage wordt gesteld dat het aantal arbeidsmigranten in de provincie Flevoland jaarlijks met 15% groeit. Het aantal arbeidsmigranten in de gemeente Noordoostpolder werd geschat op 5.200. Dit is een derde van het totale aantal arbeidsmigranten in de provincie. Beschreven wordt dat de gemeente Noordoostpolder vooral tussen 2013 en 2014 een forse toename kende (van 660 naar 1.870) van in deze gemeente werkende arbeidsmigranten. Van de 5.200 arbeidsmigranten zijn er volgens het rapport naar schatting tussen de 1.400 en 1.900 geregistreerd. Verder wordt aangegeven dat niet iedere arbeidsmigrant werkt in de gemeente waar ze gehuisvest zijn. Zo bleek op basis van gegevens voor 2018 dat circa 300 arbeidsmigranten die in Urk werken, geregistreerd stonden in de Noordoostpolder. Om een inschatting te maken van de ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten in de provincie is gewerkt met drie economische prognoses scenario's. Voor de provincie Flevoland komt hieruit een potentiële omvang naar voren van 18.000 tot 43.400 arbeidsmigranten in 2030.

Geconstateerd wordt dat de opgave in Flevoland met name kwantitatief van aard is. Om voldoende plekken voor huisvesting van arbeidsmigranten te garanderen, nu en in de toekomst, is het van belang om locaties aan te wijzen om grootschalige huisvesting (met meer dan 200 'bedden') te realiseren. Komt er geen huisvesting bij, dan stroomt de vraag naar de plek waar de huisvesting nu wel goed geregeld is (zoals in Noordoostpolder, Dronten en Zeewolde). Daarmee komt het draagvlak voor huisvesting aldaar onder druk te staan. Geadviseerd wordt om een provinciale samenwerkingstafel op te zetten waarin de gemeenten, provincie, huisvesters en uitzenders samenwerken aan de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat de huisvestingsopgave voor de komende jaren uiteenvalt in de volgende facetten:

1. Voldoende nieuwe huisvesting voor de groeiende groep arbeidsmigranten de komende jaren.
2. Kwalitatieve verbetering en structurele oplossingen van bestaande huisvestingsvoorzieningen, waarbij oplossen voor handhaven gaat.
3. Extra toevoeging van reguliere woningen in Flevoland (met name in Almere en Lelystad), zodat de huisvestingsvraag van (definitieve) vestigers in de pas loopt met de voorraadontwikkeling.
4. Betere registratie van arbeidsmigranten, om scherper zicht te krijgen op de opgave en eventuele misstanden in huisvesting sneller in beeld zijn.
5. Afstemming van beleid en aanpakken tussen gemeenten, zodat de lusten en lasten gelijk verdeeld worden.

Bevindingen uit de interviews en werkateliers

Alle partijen zijn het er over eens dat er behoefte is aan meer huisvestingsplaatsen voor arbeidsmigranten in de gemeente Noordoostpolder. Er zijn echter geen harde cijfers over het benodigde aantal. Wel gaan partijen ervan uit dat de arbeidsmigratie mede door de krapte op de arbeidsmarkt zal blijven toenemen. Verder is opgemerkt dat de cijfers van de gemeente zijn gebaseerd op fte (1.900 op jaarbasis) en de cijfers van de provincie op personen (5.200 arbeidsmigranten). De verwachting is dat er op termijn een beter zicht zal zijn op het aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente Noordoostpolder gevestigd is, doordat er nu ingezet wordt op het inschrijven van arbeidsmigranten in de BRP. Rond de inschrijvingen in de BRP zijn een aantal aandachtspunten benoemd. Zo wordt aangegeven dat het proces rond de uitschrijvingen goed georganiseerd moet worden om vervuiling van de BRP te voorkomen. Tijdige uitschrijving is een punt van zorg, omdat arbeidsmigranten hier zelf geen belang bij hebben. Er werd geopperd dat gemeenten arbeidsmigranten bij inschrijving direct een pro forma uitschrijvingsformulier laten invullen en dat uitzendbureaus een melding bij de gemeente kunnen doen als een arbeidsmigrant niet meer bij hen in dienst is. Verder is het niet duidelijk wat de consequenties zijn voor het huurrecht als arbeidsmigranten zijn ingeschreven in de BRP. Ook werd aangegeven dat het belangrijk is dat arbeidsmigranten zich realiseren dat inschrijving in de BRP in hun eigen belang is, omdat zij dan meer rechten hebben. Deze boodschap moet door partijen actief worden uitgedragen. Hierbij ligt een belangrijke rol bij de uitzendbureaus. Ook werd benadrukt dat er na inschrijving sprake is van permanente bewoning. Voor een aantal locaties geldt dat dit niet in lijn is met de daar geldende bestemming in het bestemmingsplan.

De inschatting is dat een beperkte groep arbeidsmigranten zich langdurig in de gemeente Noordoostpolder vestigt. Hierbij worden inschattingen tussen de 15% en 25% genoemd door uitzendbureaus. Deze groep arbeidsmigranten is in de reguliere woningvoorraad gehuisvest. De wachttijden voor reguliere huisvesting zijn over het algemeen kort. Er zijn voldoende woningen beschikbaar.

3.2 Beleid arbeidsmigratie Noordoostpolder

3.2.1 Structuurvisie Noordoostpolder 2025

De structuurvisie Noordoostpolder 2025 gaat in op verschillende thema's. Er worden een aantal thema's genoemd die relevant zijn voor (de huisvesting van) arbeidsmigranten:

1. **Landschap:** de komende jaren wordt de landschappelijke opbouw van de Noordoostpolder niet alleen behouden, maar ook versterkt.
2. **Natuur:** bestaande natuurgebieden worden behouden en - waar mogelijk - versterkt. Daarnaast zijn er kansen voor het behouden en versterken van verbindingen tussen bestaande natuurgebieden. Ook wordt ingezet op het behoud van (leefgebied van) specifieke soorten, zoals de rugstreeppad.
3. **Landbouw:** de landbouwsector en de innovatie die daarin plaatsheeft moet ook in de toekomst internationaal hoog aangeschreven staan. Er wordt ontwikkelingsruimte geboden voor schaalvergroting, maar ook aan vrijkomende bedrijven.

4. **Werken:** de economie zal verbreed moeten worden. Dit wordt bereikt door het creëren van een gevarieerde werkgelegenheid in verschillende sectoren en op verschillende opleidingsniveaus. Uitgangspunt is een minimaal gelijkblijvende verhouding tussen de beroepsbevolking en de werkgelegenheid.
5. **Bevolking en wonen:** gestreefd wordt naar een aantrekkelijke, uitnodigende fysieke woon- en leefomgeving en daarbij richt de gemeente zich vooral op (tijdelijke) inwoners van de gemeente Noordoostpolder.
6. **Voorzieningen en leefbaarheid:** voorzieningen sluiten aan bij wat inwoners nodig hebben om die sociale en vitale samenleving te kunnen blijven.
7. **Recreatie en toerisme:** de ambitie is om de toeristisch-recreatieve sector verder te ontwikkelen tot een belangrijke economische pijler.
8. **Infrastructuur en verkeer:** geïnvesteerd wordt in bereikbaarheid en verkeersveiligheid.

Arbeidsmigratie in de structuurvisie

Arbeidsmigratie wordt in de structuurvisie genoemd onder de paragraaf 'bevolking en wonen':

"Huisvesting arbeidsmigranten. Er werken steeds meer arbeidsmigranten in de gemeente Noordoostpolder. Dat heeft tot gevolg dat er behoefte is aan huisvesting voor deze (tijdelijke) inwoners. Wij staan conform het 'Beleid arbeidsmigranten Noordoostpolder' verschillende vormen van huisvesting toe en bieden de mogelijkheid om afhankelijk van de verblijfsduur - en daarmee vaak samenhangend de mate van integratie - een andere vorm van huisvesting te kiezen." (pagina 75)

Het beleid wordt op deze manier in de structuurvisie geborgd. Arbeidsmigratie wordt niet genoemd bij andere thema's. Wel spreekt uit de structuurvisie een ambitie om verbreding van de economie en schaalvergroting in de landbouw. Dit is van invloed op vraag en aanbod van werknemers en ook op het aantal arbeidsmigranten in de regio.

De gemeente Noordoostpolder heeft nog geen omgevingsvisie. Deze visie is in ontwikkeling. Elementen uit deze evaluatie dienen als input voor deze omgevingsvisie. In hoofdstuk 5 beschrijven we welke aspecten als bouwsteen voor deze visie moeten worden meegenomen.

3.2.2 Nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder

De gemeente Noordoostpolder heeft in 2012 de nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder vastgesteld. In 2015 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het Beleid Arbeidsmigranten. Naar aanleiding van deze evaluatie zijn vervolgens een tweetal beleidsregels aangepast. In 2018 werden de nieuwe beleidsregels 'Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder 2018' en 'Huisvesting ander woongebruik kernen in Noordoostpolder' 2018' vastgesteld.

Deze beleidsregels komen in de volgende paragrafen aan de orde. De nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder uit 2012 is niet geactualiseerd.

De nota gaat in op de verschillen tussen de groepen arbeidsmigranten, de rol en verantwoordelijkheden van de gemeente en het vraagstuk van de huisvesting en is in co-creatie met een klankbordgroep, waarin diverse stakeholders betrokken waren, tot stand gekomen. In de nota wordt verder aangegeven dat de huisvesting van arbeidsmigranten voor de gemeente Noordoostpolder van economisch belang is. De gemeente ziet haar rol vooral in het stimuleren, faciliteren en waar nodig regisseren. De gemeente zal daarbij zo min mogelijk zelf regelen en vooral aangeven wat kan binnen de (wettelijke) kaders.

De gemeente ziet een belangrijke randvoorwaarden scheppende rol voor zichzelf weggelegd bij de zorg voor een kwalitatief goede huisvesting. Uitgangspunt daarbij is dat er een aanbod aan huisvesting ontstaat dat passend is bij elke stap in de wooncarrière van de arbeidsmigrant. Ten tijde van het vaststellen van de nota waren er in Noordoostpolder 300 legale huisvestingsplekken gerealiseerd. Dit aantal lag aanzienlijk lager dan de toenmalige beleidsruimte voor de realisatie van huisvestingsplekken bood. De behoefte werd ingeschat op 2.600 plaatsen. Uitbuiting komt in de nota beknopt aan de orde. Daarover wordt aangegeven dat de gemeente zich binnen haar mogelijkheden zoveel mogelijk zal inspannen om uitbuiting van arbeidsmigranten te voorkomen en tegen te gaan. Enerzijds door arbeidsmigranten van informatie te voorzien over de Nederlandse maatschappij en de rechten en plichten die zij daarin heeft. Anderzijds door op te treden waar regels worden overtreden. Over handhaving wordt gezegd dat de gemeente handhavend optreedt als de regelgeving en de wet overtreden worden en adequaat reageert op klachten en meldingen vanuit de samenleving. Over integratie wordt in de nota aangegeven dat er geen specifiek onderscheid gemaakt wordt voor arbeidsmigranten, maar dat er aangesloten wordt op het algemene sociale beleid. De verantwoordelijkheid voor inburgering en integratie ligt bij de arbeidsmigrant en de samenleving: integratie moet van twee kanten komen.

Bevindingen uit de interviews en werkateliers

In de gesprekken is aangegeven dat de nota niet geactualiseerd is omdat de uitgangspunten die in de nota worden genoemd onveranderd zijn. In de praktijk richt de gemeente zich met name op de ruimtelijke aspecten van het beleid; het beleid is voornamelijk gericht op de realisatie van huisvesting voor arbeidsmigranten. Ook het onderwerp integratie is in de gesprekken naar voren gekomen. Arbeidsmigranten die voor een kortere tijd in de gemeente verblijven hebben over het algemeen geen behoefte om te integreren in de samenleving. Hier is begrip voor. Men vindt het wel belangrijk dat arbeidsmigranten aansluiten bij bepaalde gebruiken en leefregels. Het gaat dan om zaken als de manier van aanbieden van afval en het onderhoud van tuinen. Het was de verwachting dat arbeidsmigranten die zich langdurig in de gemeente vestigen wel zouden integreren in de samenleving, bijvoorbeeld doordat hun kinderen naar school gaan en zo contacten worden aangegaan. Toch blijkt de de integratie van deze groep arbeidsmigranten in de praktijk lastig. Er wordt aangegeven dat mensen uit de Noordoostpolder goed met elkaar kunnen samenleven, maar dat zij minder met elkaar delen.

Een actualisatie van het beleid is noodzakelijk met name omdat er dan zorgvuldig aandacht kan worden besteed aan het integrale perspectief. Omdat de gemeente Noordoostpolder wil voorkomen dat er naast de omgevingsvisie veel sectorale beleidsnota's ontstaan, is het wenselijk dat de beleidsnota over de huisvesting van arbeidsmigranten wordt geïntegreerd in de omgevingsvisie.

3.2.3 Beleidsregel Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied

De beleidsregel Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder is het afwegingskader voor het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor vier verschillende vormen van huisvesting voor arbeidsmigranten in het landelijk gebied van Noordoostpolder.

De gemeente onderscheidt vier vormen van huisvesting:

- Huisvestingscategorie 0: huisvesting voor maximaal twintig arbeidsmigranten voor maximaal twaalf weken aaneengesloten.
- Huisvestingscategorie 1: huisvesting voor maximaal twintig arbeidsmigranten.
- Huisvestingscategorie 2: huisvesting voor 21 tot en met 150 arbeidsmigranten.
- Huisvestingscategorie 3: huisvesting voor 151 tot en met 300 arbeidsmigranten.

Per huisvestingscategorie maakt de gemeente in de beleidsregel onderscheid tussen algemene criteria en aanvullende toetsingscriteria.

	Categorie 0	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3
Algemene toetsingscriteria				
Aanvullende toetsingscriteria				
Alleen losse units of caravans				
Certificaat				
Bestaande gebouwen/uitbreiding daarvan				
Logiesgebouwen				
Solitair erf				
Klankbordgroep				
Ontspanning				
Nabij glastuinbouw				
Landschappelijk ingepast				
Evaluatie voor doorgroei in aantal				

Een aantal opvallende aspecten uit de beleidsregels worden nu achtereenvolgens belicht.

Type bebouwing

Per categorie wordt een verschillend type bebouwing voorgeschreven:

Categorie 0	Huisvesting vindt plaats in losse units of (sta)caravans.
Categorie 1	Huisvesting vindt plaats in logiesgebouwen, in bestaande bebouwing of in de bedrijfswoning.
Categorie 2	Huisvesting vindt plaats in logiesgebouwen en wordt zoveel mogelijk in bestaande bebouwing gerealiseerd.
Categorie 3	Huisvesting vindt plaats in logiesgebouwen.

In de beleidsregel wordt een definitie gegeven van een logiesgebouw: *een gebouw waarin huisvesting voor arbeidsmigranten wordt aangeboden*. Dit is een breed begrip en geeft geen informatie over of dit nieuwbouw of een bestaand gebouw betreft. Bij categorie 2 wordt wel voorgeschreven dat de huisvesting zoveel mogelijk binnen de bestaande bebouwing gerealiseerd wordt.

Verblijfsduur

Bij categorie 0 wordt de verblijfsduur genoemd. Het gaat hier om een periode van maximaal twaalf weken aaneengesloten verblijf. Bij de overige categorieën wordt niet op de verblijfsduur ingegaan. De verblijfsduur bepaalt in grote mate de woonbehoefte:

- Short-stayers zijn arbeidsmigranten die maximaal een jaar in Nederland gaan verblijven. Voor deze groep is een logiesvorm met minimale kosten de meest ideale.
- Mid-stayers zijn arbeidsmigranten die minimaal een jaar en maximaal drie jaar in Nederland gaan verblijven. Deze groep stelt hogere eisen wat betreft privacy en eigen voorzieningen. Qua woonvorm zijn studentenkamers of andere vormen van flexwonen het meest passend bij deze groep.
- Long-stayers zijn arbeidsmigranten die langer dan drie jaar in Nederland gaan verblijven. Het gaat vaak om mensen die zich hier definitief willen vestigen en dezelfde woonbehoeftes hebben als reguliere woningbehoeftegen.⁴

Participatie

Vanaf categorie 2 wordt een klankbordgroep verplicht gesteld. Deze klankbordgroep brengt gedurende het beoordelingsproces een advies uit. Dit wordt meegewogen bij de besluitvorming. Ook is het vanaf categorie 2 nodig om de omwonenden per brief te informeren. Bij categorie 0 en 1 worden geen extra zaken verplicht gesteld ten aanzien van participatie.

⁴ Bron: Kenniscentrum arbeidsmigratie, 23 februari 2022, <https://hetkenniscentrumarbeidsmigranten.nl/themas/wonen/>

Riolering

Bij de percelen in het landelijk gebied is er in het algemeen sprake van de aanwezigheid van beperkte lozingen van het stedelijk afvalwater (huishoudelijk afvalwater, al dan niet vermengd met industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater). De gemeente en de aanvrager gaan over het aspect riolering al in een vroeg stadium in overleg. Het aspect riolering wordt vanaf categorie 2 belangrijk. Dit is dus vanaf 21 personen.

Milieuozonering

De huisvesting van arbeidsmigranten wordt niet specifiek genoemd in de VNG-brochure "bedrijven en milieuozonering". Daarom kiest de gemeente ervoor aan te sluiten bij vergelijkbare recreatieve activiteiten zoals: kampeerterreinen en vakantiecentra.

SNF

Vanaf categorie 1 wordt een Certificaat geëist. Hierbij wordt het SNF-keurmerk genoemd of een vergelijkbaar keurmerk. Het Aanjaagteam onder leiding van Emile Roemer adviseert het volgende ten aanzien van dit keurmerk: *'om de kwaliteit van huisvesting te verhogen adviseert het Aanjaagteam om de eisen van de bestaande keurmerken (Agrarisch keurmerk flexwonen (AKF) en stichting normering flexwonen (SNF)) aan te scherpen en te integreren. Daarbij moet worden uitgegaan van één persoon per slaapkamer en minimaal 15 m2 leefoppervlakte per persoon.'*⁵

Bevindingen uit de interviews en werkateliers

Deze beleidsregel is in de interviews en in de werkateliers uitvoerig aan de orde gekomen. Tijdens deze gesprekken zijn veel suggesties gedaan voor aanpassing van de beleidsregel. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende aspecten: De realisatie van extra huisvestingsplekken moet met name gezocht worden in de ontwikkeling van een paar grote (300 of zelfs 300+) locaties in het landelijk gebied. Op grote locaties is het ook makkelijker om het beheer van de locatie goed te organiseren. Ontwikkelingen op solitaire erven zijn met de huidige regels moeilijk realiseerbaar. Er is sprake van spanning tussen behoefte aan duidelijkheid in regelgeving en flexibiliteit (maatwerk). Gelet op de hoeveelheid van suggesties en de gedetailleerdheid ervan, hebben we besloten om hier in een afzonderlijk hoofdstuk dieper op in te gaan. Ons voorstel voor de aanpassing van deze beleidsregel wordt in hoofdstuk 4 beschreven.

3.2.4 Beleidsregel Huisvesting ander woongebruik kernen

De beleidsregel Huisvesting ander woongebruik kernen in Noordoostpolder 2018 is het afwegingskader voor het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor ander woongebruik van een woning en het gebruik van maatschappelijke of horecagebouwen als pension in de kernen van Noordoostpolder. Er zijn regels opgenomen over de toegestane bewoning per kern. Daarnaast zijn er regels over een woning met ander woongebruik ten opzichte van omliggende woningen.

⁵ Bron: Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 30 oktober 2020, Geen tweederangsburgers, Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.

Doelgroepen

Het gebruik van een woning door meerdere personen die onderling geen langdurige relatie hebben, zoals arbeidsmigranten, statushouders, personen die begeleid wonen of studenten, is doorgaans in strijd met de voorschriften van een bestemmingsplan. In de beleidsregel wordt aangegeven onder welke voorwaarden 'ander woongebruik' in de kernen is toegestaan. Onder 'ander woongebruik' wordt verstaan: het huisvesten van meerdere personen in een woning, waarbij er geen continuïteit is in de samenstelling van, en geen onderlinge verbondenheid is tussen de desbetreffende personen. Onder deze definitie vallen arbeidsmigranten, statushouders, personen die begeleid wonen of studenten. De beleidsregel maakt onderscheid tussen 'ander woongebruik' in woningen en het gebruik van een maatschappelijk of horecagebouw als pension.

1. Ander woongebruik 'woning'

Toetsingscriteria

Artikel 3 beschrijft de toetsingscriteria waaraan een aanvraag om *ander woongebruik woning* wordt getoetst. Een aantal criteria worden hieronder uitgelicht:

Percentage per kern

Maximaal 3% van het totaal aantal woningen per kern mag gebruikt worden voor ander woongebruik. Zicht krijgen op het aantal arbeidsmigranten en de huisvestingslocaties is een grote uitdaging. Bij een vergunningsaanvraag moet dus getoetst worden op deze percentages, terwijl er alleen zicht is op vergunde huisvestingssituaties en geen zicht is op legale - niet vergunde - huisvestingslocaties.

Afstand tussen woningen met ander woongebruik

In de beleidsregel worden twee methodieken gehanteerd om spreiding van dit type gebruik te borgen:

- Minimaal vier woningen tussen woningen die gebruikt worden voor ander woongebruik.
- In een straal van 40 meter rondom de woning die gebruikt wordt voor ander woongebruik mag geen andere woning gebruikt worden voor ander woongebruik.

Parkeren

In de beleidsregel wordt aangegeven dat de Nota Parkeernormen het toetsingskader is voor het aantal parkeerplaatsen. In de nota staan de volgende normen⁶ beschreven:

	Eenheid	Centrum Emmeloord	Rest Emmeloord	Overige Kernen	Buitengebied	Aandeel bezoekers
koop vrijstaand	woning	1,8	2,2	2,3	2,4	0,3
koop twee-onder-een-kap	woning	1,7	2,1	2,2	2,2	0,3
koop, tussenhoek	woning	1,5	1,9	2,0	2,0	0,3
koop, etage, duur	woning	1,6	2,0	2,1	2,1	0,3
koop, etage, midden	woning	1,4	1,8	1,9	1,9	0,3
koop, etage goedkoop	woning	1,3	1,6	1,6	1,6	0,3
huurhuis, vrije sector	woning	1,5	1,9	2,0	2,0	0,3
huurhuis, sociale huur	woning	1,3	1,6	1,6	1,6	0,3
huur, etage, duur	woning	1,4	1,8	1,9	1,9	0,3
huur, etage, midden/goedkoop	woning	1,1	1,4	1,4	1,4	0,3
kamerverhuur, zelfstandig	kamer	0,6	0,7	0,7	0,7	0,2
aanleunwoning/servicflat	Woning	1,0	1,1	1,2	1,2	0,3

Voor een beroep aan huis / bedrijf aan huis wordt naast bovenstaande parkeervraag één extra parkeerplaats geëist. Hierbij is uitgegaan van beroepsuitoefening van één persoon zonder personeel welke beperkt bezoek ontvangt.

Het type bebouwing waarin een arbeidsmigrant gehuisvest wordt bepaalt de parkeernorm (zelfstandige kamerverhuur, huurhuis, koophuis, et cetera).

2. Maatschappelijk gebouw of horecagebouw als pension

Met het vaststellen van het Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder (13 november 2012) is bepaald dat maximaal 30 personen in een maatschappelijk of horecagebouw mogen worden gehuisvest.

Toetsingscriteria

Ook bij deze woonvorm zijn een aantal toetsingscriteria genoemd waar aanvragen aan getoetst worden. Zo mag per kern één gebouw als pension gebruikt worden, wordt ook getoetst aan de nota parkeernormen en worden de direct omwonenden en aangrenzende bedrijven om advies gevraagd.

Bevindingen uit de interviews en werkateliers

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat het toevoegen van nieuwe huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten in de kernen niet wenselijk wordt geacht, omdat men de kernen niet extra wil belasten. In de praktijk blijkt dat het beheer van kleinere locaties in de kernen lastig is en dat er daardoor eerder overlast wordt ervaren door omwonenden. In hoofdstuk 4 wordt beschreven welke consequenties deze keuze voor de beleidsregel zou hebben.

3.2.5 Handhaving en overlast

Handhaving

Bij handhaving ligt de nadruk op bestemmingsplannen. De gemeente Noordoostpolder registreert klachten die ingediend worden over huisvesting van arbeidsmigranten die strijdig is met het bestemmingsplan en onderneemt vervolgens actie. Bij controles wordt er ook gekeken naar veiligheidsaspecten. Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal klachten over illegale huisvesting in vergelijking met de jaren 2014- 2016 is toegenomen.

⁶ Bron: Nota Parkeernormen Noordoostpolder 2016

Met name in de periode 2017-2019 waren er naar verhouding veel klachten. De klachten of meldingen worden soms ingediend door burgers, maar het betreft ook vaak constatering die medewerkers van de gemeente doen. De klachten worden geregistreerd en de afhandeling ervan wordt gemonitord. Als er sprake is van een illegale situatie, wordt geprobeerd om deze waar mogelijk te legaliseren door de juiste procedures in gang te zetten.

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
20*	20	34	32	32	11	6	5

Bevindingen uit de interviews en werkateliers

In de gesprekken is aangegeven dat controles alleen plaatsvinden na meldingen. Meldingen komen van ambtenaren, politie en inwoners. Er is onvoldoende capaciteit om zelf zaken te constateren. De samenwerking tussen de politie en de gemeente verloopt steeds beter; er wordt actief informatie uitgewisseld.

Overlast

Meldingen van overlast worden niet door de gemeente geregistreerd. Dorpsbelangen geeft aan dat de overlast in de kernen de afgelopen jaren is afgenomen. Van de groep arbeidsmigranten die zich langdurig in de gemeente vestigen wordt nauwelijks overlast ervaren. Als er sprake is van overlast gaat het om zaken als blowen in de tuin, het gebruik van vuurkorven en rondslingerend afval. De politie schetst een minder rooskleurig beeld. Zij krijgt in het weekend veel meldingen van ongevallen waar arbeidsmigranten bij betrokken zijn. De politie geeft aan dat arbeidsmigranten oververtegenwoordigd zijn bij meldingen van rijden onder invloed en huiselijk geweld. Uitzendbureaus en werkgevers zetten actief in op het terugbrengen van overlast. Zij spreken arbeidsmigranten aan op hun gedrag en werken met een waarschuwingssysteem. Als er na een waarschuwing sprake is van recidive volgt ontslag en moet de arbeidsmigrant de woning verlaten. Uitzendbureaus geven aan dat het voorkomen van overlast makkelijker te organiseren is op grotere locaties. Er kan dan een fulltime beheerder worden aangesteld.

3.3 Gerelateerd beleid

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

Op 1 mei 2020 heeft het kabinet een Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer ingesteld. Op 11 juni 2020 heeft het Aanjaagteam een eerste set aanbevelingen uitgebracht. Deze aanbevelingen waren erop gericht om de situatie van arbeidsmigranten snel te verbeteren vanwege het gevaar van besmetting van arbeidsmigranten door het coronavirus. Vervolgens heeft het aanjaagteam op 30 oktober 2020 een tweede advies uitgebracht onder de titel 'Geen tweederangs burgers'.

Het aanjaagteam geeft aan dat er ingezet moet worden op de volgende thema's:

1. Betere beheersing van de uitzendsector
2. Zicht krijgen op arbeidsmigratie
3. Meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten
4. Gezondheid en welzijn voor arbeidsmigranten
5. Betere handhaving en toezicht
6. Institutionele inbedding van arbeidsmigratie

De gemeente Noordoostpolder heeft de voor de gemeente relevante aanbevelingen opgenomen in een notitie.

- Registratie: een complete registratie van arbeidsmigranten in de Basis Registratie Personen (BRP) en de verplichting daartoe vastleggen in de gemeentelijke woonverordening.
- Wonen: uitgangspunt is dat uiteindelijk elke arbeidsmigrant één slaapkamer heeft (behoudens personen met een affectieve relatie). Daarbij is een eerste stap dat er maximaal twee arbeidsmigranten gebruikmaken van één slaapkamer, waarbij anderhalve meter afstand in acht wordt genomen. Bij bewoners met een hogere kans op coronabesmetting zou de norm van één arbeidsmigrant per slaapkamer al op korte termijn gerealiseerd moeten worden (algemene aanbeveling).
- Wonen: maak een quickscan van de beschikbaarheid van en de behoefte aan woningen, waarbij wordt uitgegaan van één slaapkamer per arbeidsmigrant en de mogelijkheid om de anderhalve meter te waarborgen.
- Wonen: maak prioriteit van het creëren van huisvesting en werk zoveel mogelijk regionaal samen.
- Wonen: neem in ruimtelijke plannen gelijk mee waar en hoe arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden en zoek de mogelijkheden om snel en flexibel af te wijken van bestemmingsplannen.
- Wonen: werk mee aan het ontwikkelen van één gezamenlijk keurmerk dat goed handhaafbaar is.
- Vervoer: biedt alternatieve oplossingen voor vervoer van meerdere personen in kleine busjes, zoals fietsen en touringcars (aanbeveling aan uitzendbureaus).
- Vervoer: beschouw arbeidsmigranten die samen een woning delen niet als één huishouden; dit is nu nog niet te handhaven. Wanneer aan de drie voorwaarden bij huishoudsamenstelling wordt voldaan (actuele registratie, stabiele samenstelling in één woning, realtime beschikbare informatie voor politie) mogen deze arbeidsmigranten wel samen worden vervoerd (algemene aanbeveling).
- Informatievoorziening: zorg voor servicepunten waar arbeidsmigranten met vragen terecht kunnen.

Uit de stukken blijkt dat de gemeente Noordoostpolder in de periode maart 2020 tot eind januari 2021 regelmatig contact heeft gehad met diverse uitzendbureaus over de huisvesting en het vervoer van arbeidsmigranten in relatie tot corona. Naast de huisvesting en het vervoer werd tijdens deze contacten ook gesproken over het aantal besmettingen, kwetsbare werknemers en de maatregelen die werkgevers namen. Ook het rapport van het Aanjaagteam is met de uitzendbureaus in informele zin besproken.

Het rapport was toen nog niet openbaar, maar in de landelijke pers werd er al wel over bericht. Er werd met name gesproken over de aanbeveling van maximaal één à twee arbeidsmigranten per slaapkamer. Uit de gesprekken kwam naar voren dat deze aanbevelingen op de grote locaties nauwelijks tot problemen leiden, omdat de meeste units al zijn ingericht op maximaal twee personen. Op de kleinere locaties leidt dit wel tot problemen. Naast het inkrimpen van huisvestingsplekken wordt ook het kostenaspect genoemd.

Bevindingen uit de interviews en werkateliers

De gemeente heeft de aanbeveling dat arbeidsmigranten moeten worden ingeschreven in de BRP overgenomen. Ook de realisatie van voldoende huisvestingsplekken staat hoog op de agenda. Uitzendbureaus geven aan dat er al zoveel mogelijk gewerkt wordt met alternatieve oplossingen voor vervoer naar het werk. Echter, in de praktijk beschikken veel arbeidsmigranten ook over eigen vervoer. Er zijn in de gemeente Noordoostpolder nog geen speciale servicepunten waar arbeidsmigranten met hun vragen terecht kunnen. Handhaving is voornamelijk gericht op illegale huisvesting en vindt plaats na meldingen. Er is niet voldoende capaciteit om structureel te handhaven.

Flevolandse woonagenda 2021

De provincie Flevoland heeft de Flevolandse Woonagenda opgesteld om activiteiten te agenderen die eraan bijdragen dat het in Flevoland goed wonen is voor iedereen. In de Flevolandse woonagenda 2021 wordt de huisvesting van arbeidsmigranten als één van de gemeentegrens-overschrijdende opgaven genoemd. De ambitie in deze woonagenda is:

Voldoende kwalitatief goede (short- en mid-stay) huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten, passend bij de economische ontwikkeling in de provincie.

Tot 2030 is in Flevoland aanvullend behoefte aan minimaal 2.300 (short- en mid-stay) woonplekken voor arbeidsmigranten. Het gaat hierbij om arbeidsmigranten die kort blijven (short: een half jaar tot pakweg een jaar) en middellang (mid-stay: een jaar tot pakweg drie jaar). Daar bovenop komt de aanpak/verbetering van bestaande woonsituaties.

De Flevolandse woonagenda beschrijft dat gemeentegrens-overschrijdende inzet voor arbeidsmigranten om verschillende redenen noodzakelijk is:

- In alle gemeenten zetten bedrijven arbeidsmigranten in. Als gemeenten onvoldoende huisvestingsmogelijkheden realiseren leidt dit automatisch tot het zogenaamde waterbedeffect.
- Verschillende gemeenten hebben een eigen aanpak en beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Uitwisseling van kennis en ervaringen tussen gemeenten leidt tot beter beleid en kan het eerder genoemde waterbedeffect voorkomen.
- De kwaliteit van bestaande huisvestingsvoorzieningen voor arbeidsmigranten vraagt aandacht, want de kwaliteit is soms (heel) slecht. Ook hier is uitwisseling van ervaringen en aanpakken nuttig.
- Het is belangrijk dat arbeidsmigranten zich inschrijven op hun woonplek, zodat beter zicht ontstaat op de opgave en eventuele misstanden sneller aan het licht komen.

Er wordt een werkgroep Aanpak Huisvesting Arbeidsmigranten ingesteld die zich bezig houdt met:

- Monitoring realisatie huisvestingslocaties
- Inzet van het experimentenkader omgevingsplan voor de huisvesting van arbeidsmigranten
- Inventariseren potentiële huisvestingslocaties
- Uitwisselen beleidsmatige aanpak tussen gemeenten (planologisch)
- Uitwisselen kennis/ervaring huisvestingsvormen
- Uitwisselen kennis/ervaring beheersmatige zaken als registratie en handhaving

Bevindingen uit de interviews en werkateliers

Uit de gesprekken blijkt dat er op dit moment geen structureel overleg over de huisvesting van arbeidsmigranten plaatsvindt tussen de provincie en gemeenten. De provincie heeft op dit moment geen regierol. Ook de regiogemeenten onderling hebben geen structureel overleg over dit onderwerp. Overleg wordt wel wenselijk geacht, omdat gemeenten in de regio, zoals de gemeente Urk, naar hun eigen mening beperkt zijn in de mogelijkheden om huisvesting te realiseren. Er zijn zorgen over het 'waterbedeffect'; in de gemeente Noordoostpolder wonen ook veel arbeidsmigranten die niet in Noordoostpolder werken. Na het werkatelier hebben de gemeente en de provincie afgesproken om met elkaar in gesprek te gaan over de uitkomsten van deze evaluatie.

H4 | Aanpassing van de beleidsregels

4.1 Beleidsregel Landelijk Gebied

4.1.1 Begripsbepalingen

In de beleidsregel worden onder artikel 2 verschillende definities benoemd. De onderstaande twee definities moeten worden aangescherpt.

Begrip	Verbeterpunt
Arbeidsmigrant	Dit zou nader omschreven kunnen worden. Gaat het om de buitenlandse nationaliteit? Gaat het alleen om mensen die in Noordoostpolder werken of ook in andere gemeenten? Moet iemand ingeschreven zijn of niet?
Erf	Het begrip erf is niet altijd duidelijk en wordt bij categorie 1 en 2 op verschillende manieren gebruikt. Een oplossing zou kunnen zijn om 'agrarisch of voormalig agrarisch' uit de definitie te halen. Dit zorgt ook voor meer mogelijkheden.

4.1.2 Algemene toetsingscriteria

In paragraaf 3 (artikel 4) van de beleidsregel zijn algemene toetsingscriteria opgesomd die relevant zijn voor alle huisvestingscategorieën. Op een aantal van deze punten wordt onderstaand een aanbeveling gedaan:

Vierkante meters per arbeidsmigrant

In de beleidsregel wordt nu uitgegaan van 12 m² per arbeidsmigrant. Bij aanvragen voor andere doelgroepen wordt niet naar vierkante meters gekeken. Het toetsen van deze regel is in de praktijk lastig. Soms wordt maar een deel van het pand daadwerkelijk gebruikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten en wordt het andere deel gebruikt door een eigenaar. Met de huidige beleidsregel komt het voor dat de vierkante meters die gebruikt worden door de eigenaar toegerekend kunnen worden aan de arbeidsmigranten om tot 12 m² te komen. Daarnaast is het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ontvangen om per arbeidsmigrant 15 m² gebruiksoppervlak te realiseren, 5,5 m² in het slaapvertrek en één persoon per slaapvertrek (voor wie dat wenst).

Het aantal m² moet vergroot worden tot 15 m² en er moet worden toegevoegd dat de vierkante meters specifiek voor gebruik door arbeidsmigranten moeten zijn.

Parkeren

In de beleidsregel wordt een parkeernorm genoemd: anderhalve parkeerplaats per twee arbeidsmigranten. Deze norm wijkt af van de normen in de Nota Parkeernormen 2016 van de gemeente Noordoostpolder.

Hieruit volgt dat per kamer $0,7 + 0,2 = 0,9$ parkeerplaats beschikbaar moet zijn.⁷ In de nota is deels een flexibiliteit opgenomen om te kijken naar de huidige situatie en de parkeerdruk in de omgeving. De Nota Parkeernormen is verankerd in een paraplu-bestemmingsplan. Uit rechtspraak volgt dat het niet mogelijk is om over de huidige beheersverordening in het landelijk gebied een paraplubestemmingsplan vast te stellen.

	Eenheid	Centrum Emmeloord	Rest Emmeloord	Overige Kernen	Buitengebied	Aandeel bezoekers
koop vrijstaand	woning	1,8	2,2	2,3	2,4	0,3
koop twee-onder-een-kap	woning	1,7	2,1	2,2	2,2	0,3
koop, tussen/hoek	woning	1,5	1,9	2,0	2,0	0,3
koop, etage, duur	woning	1,6	2,0	2,1	2,1	0,3
koop, etage, midden	woning	1,4	1,8	1,9	1,9	0,3
koop, etage goedkoop	woning	1,3	1,6	1,6	1,6	0,3
huurhuis, vrije sector	woning	1,5	1,9	2,0	2,0	0,3
huurhuis, sociale huur	woning	1,3	1,6	1,6	1,6	0,3
huur, etage, duur	woning	1,4	1,8	1,9	1,9	0,3
huur, etage, midden/goedkoop	woning	1,1	1,4	1,4	1,4	0,3
kamerverhuur, zelfstandig	kamer	0,6	0,7	0,7	0,7	0,2
aanleunwoning/serviceflat	Woning	1,0	1,1	1,2	1,2	0,3

Voor een beroep aan huis / bedrijf aan huis wordt naast bovenstaande parkeervraag één extra parkeerplaats geëist. Hierbij is uitgegaan van beroepsuitoefening van één persoon zonder personeel welke beperkt bezoek ontvangt.

In de beleidsregel zelf is op dit moment geen mogelijkheid opgenomen om (gemotiveerd) af te wijken van de norm. Uit de interviews blijkt dat vervoer vaak collectief wordt geregeld. Arbeidsmigranten worden met bussen uit het thuisland opgehaald en in Nederland zijn er een aantal auto's per huisvestingslocatie beschikbaar. Vervoer van en naar bedrijfslocaties vindt ook plaats middels busjes. In veel gevallen zijn daarom niet zoveel parkeerplaatsen nodig als nu voorgeschreven wordt met de parkeernorm. Een uitzender noemde dat misschien 20% van de arbeidsmigranten zelf een auto heeft. Er zou ruimte voor maatwerk moeten zijn om bijvoorbeeld af te wijken van de norm en dan een maximaal aantal auto's als voorwaarde te benoemen.

Uit de interviews blijkt dat de huidige parkeernorm, naast de optelsom van andere eisen, ervoor zorgt dat op een geschikt erf minder huisvestingsplekken gerealiseerd kunnen worden dan nodig is om bijvoorbeeld financieel uit te kunnen of goed beheer toe te kunnen passen. Soms komen hierdoor geschikte/gewenste huisvestingsinitiatieven toch niet tot uitvoering. Dit kan voorkomen worden door specifiek te kijken naar wat nodig is in iedere situatie en dit goed vast te leggen in de omgevingsvergunning. Tegelijkertijd weten we dat op dit moment in het landelijk gebied langs de weg geparkeerd mag worden. Door een parkeerbesluit te nemen ter hoogte van huisvestingsinitiatieven kan voorkomen worden dat op piekmomenten of wanneer de parkeernorm toch te laag is ingeschat, auto's langs de weg geparkeerd worden. Het parkeerbeleid van de gemeente moet geactualiseerd en juridisch geborgd worden. Het is van belang om dit mee te nemen in het plan van aanpak omgevingsplan. In de nieuwe beleidsregel voor het landelijk gebied moet vervolgens verwezen worden naar het parkeerbeleid van de gemeente. In het nieuwe parkeerbeleid moet ruimte worden opgenomen om maatwerk toe te passen, mits goed onderbouwd.

⁷ Bron: Nota Parkeernormen 2016

4.1.3 Overkoepelende aspecten

Er zijn uit de beleidsevaluatie een aantal overkoepelende aspecten naar voren gekomen die terugkomen in de specifieke regels voor de verschillende huisvestingscategorieën.

Duidelijkheid versus flexibiliteit (maatwerk)

Over het algemeen wordt de duidelijkheid die de beleidsregels biedt aan initiatiefnemers en betrokkenen gewaardeerd. De gemeente loopt hierin ook voor op gemeenten in de regio. Het tegengeluid is dat de regels in sommige gevallen ervaren worden als inflexibel. Vanuit de initiatiefnemers is de sterke wens uitgesproken om meer maatwerk te kunnen toepassen bij specifieke initiatieven. De beleidsregels zouden niet moeten fungeren als checklist, maar het zou ruimte moeten geven om plekken te realiseren waar daadwerkelijk behoefte aan is. Dit spanningsveld sluit aan bij de discussie die ook speelt rondom de implementatie van de Omgevingswet. De gedachte die achter de Omgevingswet schuil gaat, is dat een gemeente goed nadenkt over haar rol op verschillende beleidsdomeinen. Wil de gemeente de regie houden en sturen of meer faciliteren? En zijn er specifieke thema's waarop de gemeente meer regels kan loslaten of juist extra regels wil voeren? Deze vraag speelt ook specifiek op het thema arbeidsmigratie.

Vanwege de omvang van het vraagstuk in de gemeente Noordoostpolder wordt geadviseerd om als gemeente een belangrijke rol te blijven spelen in dit vraagstuk. Duidelijkheid over wat wel en niet mag is hierin belangrijk voor inwoners en ondernemers. Maar deze duidelijkheid zou niet zover moeten gaan dat er geen ruimte is voor maatwerk. In de verschillende aanbevelingen in deze evaluatie komt deze gedachtegang terug.

Riolering

In het grootste deel van het landelijk gebied is geen gemeentelijke riolering aanwezig. Als bij een initiatief voor huisvesting categorie 1, 2 of 3 in het landelijk gebied, de hoeveelheid vrijkomend stedelijk afvalwater ten opzichte van de huidige situatie aanmerkelijk toeneemt, kan dit gevolgen hebben voor de wijze waarop dit afvalwater wordt afgevoerd. Daarom staat in de beleidsregel beschreven dat voor de start van de procedure afspraken gemaakt moeten zijn tussen de gemeente en de aanvrager over de riolering. Het is van belang dat bij de uitvoering van deze eis maatwerk mogelijk moet zijn als specifieke situaties daar om vragen. Bij het toepassen en beoordelen van een maatwerkoptie moet het waterschap vroegtijdig betrokken worden.

Participatie en klankbordgroep

Vanaf categorie 2 is het verplicht om een klankbordgroep in te stellen. Deze klankbordgroep brengt gedurende het beoordelingsproces een advies uit. Dit wordt meegewogen bij de besluitvorming. Ook is het vanaf categorie 2 nodig om de omwonenden per brief te informeren.

De gemeenteraad heeft in maart 2022 de 'Verordening burgerparticipatie en uitdaagrecht gemeente Noordoostpolder' vastgesteld. In deze verordening is aangegeven dat bij de start van elke participatieprocedure vastgesteld wordt op welke manier participatie wordt toegepast. Dit is in lijn met de nieuwe Omgevingswet die naar verwachting januari 2023 in werking zal treden. Verder wordt gesteld dat dit besluit bekend moet worden gemaakt op de voor die participatieprocedure geschikte wijze. Hiervoor worden geen richtlijnen gegeven en de klankbordgroep wordt niet genoemd. Verder is bepaald dat er bij elk participatietraject een participatienota moet worden opgesteld waarin de volgende onderwerpen aan de orde komen: het doel van de participatie, de beïnvloedingsruimte, de kaders en de manier waarop er over deze kaders gecommuniceerd wordt, de manier en het tijdvak waarin ingezetenen en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren, de wijze waarop democratische waarden in de participatieprocedure worden gewaarborgd en een begroting van de kosten. Op dit moment werkt de gemeente Noordoostpolder aan handboeken voor specifieke onderwerpen.

Uit de werkateliers en interviews volgden wisselende ervaringen met de klankbordgroep. Over het algemeen wordt de klankbordgroep gezien als prettige manier om vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan. Wel zijn er een aantal aandachtspunten benoemd:

- De verplichting om burens te informeren kan nadelige gevolgen hebben. Zo informeerde een initiatiefnemer zijn burens over zijn huisvestingsinitiatief, waarna de burens zelf een initiatief gingen indienen om te voorkomen dat er bij de burens arbeidsmigranten gehuisvest konden worden. Dit zou voorkomen kunnen worden door in de beleidsregel bij categorie 1 een minimum aantal te huisvesten personen op te nemen, bijvoorbeeld tien.
- De klankbordgroep geeft een advies dat het bestuur meeweegt in de besluitvorming. Bij sommige initiatieven is er onduidelijkheid geweest over de status van dit advies.
- De representativiteit van de klankbordgroep.
- Het is van belang om goed per situatie te kijken wanneer participatie gewenst is en in welke vorm. Ook bij kleine initiatieven kan participatie erg belangrijk zijn.

In het recentelijk vastgestelde participatiebeleid wordt ruimte geboden om per initiatief specifiek te kijken naar welke participatievorm gewenst is. Het advies is om bij dit participatiebeleid aan te sluiten met de beleidsregel arbeidsmigratie. Het advies is daarnaast om specifiek op het onderwerp arbeidsmigratie een uitwerking te maken van het participatiebeleid (in de genoemde handboeken). In deze uitwerking kunnen ingrediënten opgenomen worden om te komen tot een maatwerk aanpak per huisvestingsinitiatief. Een klankbordgroep is één van deze ingrediënten omdat uit de ervaringen blijkt dat dit in sommige gevallen goed werkt. In de beleidsregel zelf zal dan enerzijds verwezen kunnen worden naar het overkoepelende participatiebeleid, maar ook naar deze uitwerking. Dit om onduidelijkheid over de participatiewerkwijze van de gemeente Noordoostpolder te voorkomen.

Ruimtelijke kwaliteit

Door op zoek te gaan naar standaardoplossingen, zoals modules, kan eenheid gecreëerd worden in het landschap. Deze standaardoplossingen moeten aan de voorkant beoordeeld worden door de welstandscommissie en getoetst op het bouwbesluit. Bij een akkoord op deze punten is het doorlopen van een procedure voor deze modules eenvoudiger.

Ruimtelijke ordening

In de beleidsregel worden een aantal eisen genoemd. Naast deze eisen is het bij verlening van een omgevingsvergunning (artikel 2.12 WRO) ook van belang dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening en dat er bij een omgevingsvergunning *bouwen* voldaan moet worden aan brandveiligheidseisen en het bouwbesluit. Dit is voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk.

In de beleidsregel moet duidelijk worden beschreven dat er naast de specifiek beschreven eisen ook moet worden voldaan aan de reguliere eisen vanuit de WRO (straks Omgevingswet) en de bouwregelgeving.

Verblijfsduur

Er is op dit moment geen zicht op de verblijfsduur van arbeidsmigranten op de verschillende locaties. De reden is onder andere dat er veel arbeidsmigranten zich niet inschrijven in de BRP. Ook op grotere locaties verblijven mensen soms een langere tijd, terwijl arbeidsmigranten die langer blijven een andere huisvestingsbehoefte hebben. Arbeidsmigranten die lang verblijven, met eventueel zicht op permanente vestiging, moeten hun weg vinden op de reguliere woningmarkt en in de kernen. Op deze manier kan integratie plaatsvinden. Inschrijving in de BRP maakt het mogelijk dat arbeidsmigranten zich kunnen inschrijven bij een woningcorporatie. Het is wel van belang dat arbeidsmigranten wegwijs gemaakt worden op de Nederlandse woningmarkt om deze doorstroming van grotere locaties naar reguliere woningen te bewerkstelligen. Hierin ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij uitzenders, werkgevers, woningcorporaties en gemeenten. Bij arbeidsmigranten die kort verblijven, zoals seizoensarbeiders, is integratie in de gemeenschap minder van belang. Goede faciliteiten op de locatie (of in de buurt) zijn hier des te meer van belang. Voor deze groep zouden grotere locaties de meest passende huisvestingsvorm zijn. Bij het behandelen van een aanvraag moet er worden gekeken naar de verwachte verblijfsduur van arbeidsmigranten op de betreffende locatie.

4.1.4 Specifieke categorieën

In deze paragraaf beschrijven we de aandachtspunten per huisvestingscategorie. Per beleidscategorie wordt allereerst aangegeven in hoeverre al gebruik is gemaakt van de ruimte die de beleidsregel biedt. Daarna worden aanbevelingen gedaan specifiek per categorie.

Categorie 0

Huidige stand van zaken

Mogelijkheden in huidig beleid	Huidige stand van zaken
Geen maximum	Beperkt gebruikt (2-3 in een jaar)

De units zouden met de huidige beleidsregel in principe aan elkaar gekoppeld kunnen worden. In sommige gevallen kan dit ongewenst zijn. Het is met name van belang dat het terrein niet verrommelt en een goede uitstraling heeft. Het is aan de initiatiefnemers om dit per locatie te voorkomen.

Categorie 1

Huidige stand van zaken

Mogelijkheden in huidig beleid	Huidige stand van zaken
Geen maximum, wel afstandscriteria	16 vergund

Bij de toetsing van deze categorie initiatieven is soms onduidelijkheid over de volgende regel: *Huisvesting vindt plaats in logiesgebouwen, in bestaande bebouwing of in de Bedrijfswoning* (artikel 6, lid c).

Is er in deze sprake van een opsomming? En mag hier alleen huisvesting gerealiseerd worden in bestaande bebouwing? In de praktijk is hier binnen de gemeente Noordoostpolder verschillend mee omgegaan. Als het gaat om het laatste, dan kan gesteld worden dat het enkel realiseren van huisvesting in bestaande bebouwing beperkend kan zijn. Nieuwe bebouwing zou op een betere locatie op het erf gerealiseerd kunnen worden (vanwege milieuzonering). Daarnaast kan bestaande bebouwing beperkend zijn vanwege de constructie of de opbouw van het gebouw. Nieuwe gebouwen kunnen specifiek voor de betreffende doelgroep gerealiseerd worden en zijn hiermee beter van kwaliteit. Daarom moet het realiseren van huisvesting in nieuwe bebouwing mogelijk worden gemaakt. Het is bij het realiseren van nieuwe bebouwing wel van belang dat het bebouwingspercentage op het erf niet overschreden wordt.

Categorie 2

Huidige stand van zaken

Mogelijkheden in huidig beleid	Huidige stand van zaken
15 en afstandscriteria	3 vergund, procedure loopt voor 3 adressen

Na de invoering van de beleidsregel werd niet direct veel gebruikgemaakt van deze categorie. De reden is waarschijnlijk dat het meestal gaat om dure erven en dat er meer clusters zijn dan solitaire erven. Er zijn in de beleidsregel veel eisen die allemaal op het terrein van het solitaire erf gerealiseerd moeten worden en dit maakt de ontwikkeling op een solitair erf voor initiatiefnemers vaak onhaalbaar. Op dit moment lopen er wel een aantal procedures.

Tijdens de werkateliers is gesproken over het loslaten van een aantal specifieke eisen voor deze categorie om ervoor te zorgen dat meer huisvesting gerealiseerd kan worden. Onder andere is geopperd om categorie 2 initiatieven niet alleen toe te staan op solitaire erven, maar ook in glastuinbouwgebieden. Inpassing van de huisvestingsgebouwen is hier vanwege de dichtheid van bebouwing minder van belang. Wel is het belangrijk dat er voor het wooncomfort van de arbeidsmigranten en het voorkomen van overlast tussen functies voldoende afstand gehouden wordt en dat een groene inpassing plaatsvindt. Onder die voorwaarden kunnen ook in het glastuinbouwgebied categorie 2 initiatieven worden toegestaan.

Verder is gesproken of categorie 2 ook toegestaan kon worden in clusters van erven. Het nadeel hiervan is dat naar de mening van sommige deelnemers hiervoor onvoldoende draagvlak is bij omwonenden. Op zichzelf is dit geen reden om ontwikkelingen op clusters van erven op voorhand al niet toe te staan. In een participatieprocedure kan immers het draagvlak bij omwonenden worden getoetst.

Categorie 3

Huidige stand van zaken

Mogelijkheden in huidig beleid	Huidige stand van zaken
3 en afstandscriteria	Vergunning verleend voor drie locaties

In de beleidsregel is een staffeling opgenomen waarbij gestart wordt met 150 arbeidsmigranten en onder voorwaarden doorgroeid kan worden naar 300 arbeidsmigranten. Dit wordt als belemmerend ervaren door initiatiefnemers en de gemeente. Er moet dan namelijk twee keer een procedure doorlopen worden (met klankbordgroep) en de realiteit is dat initiatiefnemers in het businessmodel al rekening houden met 300 arbeidsmigranten. Het advies is om de staffeling los te laten als het in de toekomst mogelijk wordt om nog een beperkt aantal grote locaties te realiseren. Ga direct uit van de toekomstige situatie en niet van een tussensituatie om onduidelijkheid voor alle partijen te voorkomen.

De drie toegestane locaties zijn inmiddels door de gemeente Noordoostpolder vergund. Over het algemeen verliep de ruimtelijke procedure goed, omdat deze locaties gelegen zijn in glastuinbouwgebieden en de impact van initiatieven op het landschap hier minder meespeelt. Ook het vroegtijdig betrekken van de omgeving en het werken met een klankbordgroep heeft hieraan bijgedragen. Tijdens de werkateliers en interviews is gesproken over het creëren van meer ruimte voor nieuwe grote huisvestingslocaties. De volgende standpunten zijn hierin naar voren gekomen:

- Nieuwe initiatieven in de kernen zijn niet wenselijk. Als we geen nieuwe initiatieven in de kernen willen toestaan, dan zou dat met de toenemende vraag naar arbeidsmigranten potentieel problemen kunnen opleveren. Het is dan van belang om juist in het buitengebied ruimte te bieden aan meer huisvestingsplekken. Zo kan de doorstroming van de bestaande locaties in de kernen naar de grotere locaties op gang gebracht worden.
- Let op met overvragen van de dorpen en de juiste balans. Grote locaties zijn nu vooral aan de oostkant van de polder gelegen. Heb oog voor de huidige leefbaarheid in de kernen.
- Kijk bij nieuwe grote locaties niet alleen naar aantallen en spreiding van de locaties zelf, maar ook naar de bedrijvigheid die de huisvesting van arbeidsmigranten met zich meebrengt, zoals verkeersbewegingen. Dit heeft te maken met de ligging van bedrijven waar de arbeidsmigranten werken. Hoe dichter de huisvestingslocaties bij de betreffende bedrijven liggen, hoe beter het is.
- Op dit moment heeft de provincie nog geen ruimte geboden aan het toevoegen van grotere locaties of het uitbreiden van locaties van 300 arbeidsmigranten naar 600 arbeidsmigranten. De kwaliteit van het landschap is in deze discussie van belang.
- Grote locaties worden door dorpsbelangen over het algemeen als positief ervaren. Hieruit volgt weinig overlast op dit moment. Het is van belang om bewoners bij eventuele uitbreiding of nieuwe locaties vroeg te betrekken.
- Werkgevers geven aan dat er met name behoefte is aan meer grotere huisvestingslocaties, die dichtbij het werk zijn gesitueerd. Vanwege de omvang zijn deze locaties qua woonkwaliteit, voorzieningenniveau en handhaving overlast beter te exploiteren en te managen.
- Tot slot is aangegeven dat opgelet moet worden dat er door het creëren van nieuwe locaties geen aanzuigende werking ontstaat van arbeidsmigranten die in andere gemeenten werkzaam zijn. In dit verband werd nog als suggestie meegegeven dat er een verplichting ingevoerd moet worden dat 80% van de arbeidsmigranten die zich in de gemeenten vestigen ook in de gemeenten moeten werken. Het is echter juridisch niet mogelijk om een dergelijke verplichting in te voeren vanwege het vrije verkeer van personen in de EU.

Uitbreiding van het aantal huisvestingsplekken moet met name worden gezocht in de uitbreiding van bestaande locaties en de realisatie van een beperkt aantal nieuwe grote locaties. In de huidige beleidsregels zijn grote locaties enkel toegestaan binnen of in de nabijheid van de glastuinbouwgebieden van Noordoostpolder.

Noordoostpolder moet met de provincie en dorpsbelangen in gesprek gaan over de mogelijkheid om nieuwe grote locaties toe te staan. Deze locaties kunnen ook buiten glastuinbouwgebieden gelegen zijn. De ruimtelijke afweging voor deze locaties verschilt wel van de ruimtelijke afweging in glastuinbouwgebieden. Geadviseerd wordt om dan binnen categorie 3 initiatieven een A-categorie toe te voegen waarin voorwaarden omschreven staan voor ontwikkelingen in glastuinbouwgebieden en een B-categorie voor locaties hierbuiten.

4.1.5 Extra categorie

De provincie biedt in haar beleid ruimte voor tijdelijke groepshuisvesting op bestaande (voormalige) agrarische bouwpercelen, tot maximaal 50 personen. De categorie tot 50 personen is op dit moment niet specifiek opgenomen in de gemeentelijke beleidsregel. Er is categorie 1 tot twintig personen en categorie 2, die loopt van twintig tot 150 personen. Met het advies om de regels rondom categorie 2 flexibeler te maken en initiatieven in het glastuinbouwgebied ook mogelijk te maken, is het niet noodzakelijk om een extra categorie toe te voegen. Dit zorgt namelijk voor extra regels terwijl het advies is juist maatwerk mogelijk te maken. Dit is ook in lijn met de geest van de Omgevingswet. Door in de beleidsregel ruimte te geven aan maatwerk, kan afhankelijk van de grootte van het initiatief afgewogen worden hoe belangrijk de verschillende eisen zijn in de beleidsregels.

4.1.6 Schaarse vergunningen

Afgelopen jaren is er rechtspraak geweest over schaarse vergunningen in het huidige vergunningstelsel. Dit heeft als consequentie dat gemeentebesturen voor elk gemeentelijk vergunningstelsel waarin de beschikbare vergunningen in aantal zijn beperkt, een verdelingsbeleid moeten voeren dat verzekert dat aan alle gegadigden gelijke kansen worden geboden en dat de instrumentkeuzes die daarbij worden gemaakt evenredig zijn in verhouding tot het met deze schaarse vergunningen te dienen legitieme doel. Op het gebied van schaarse vergunningen is er op dit moment nog geen beleid⁸. Gesteld kan worden dat het toestaan van een beperkt aantal grote huisvestingslocaties valt onder het type schaarse vergunningen. Het is dan ook van belang dat de gemeente bij het creëren van beleidsruimte voor nieuwe grote locaties een procedure vaststelt waarin bekend wordt gemaakt op welke manier een ieder de kans krijgt om een dergelijke locatie te realiseren. Uit een selectieprocedure zou dan de meest geschikte partij gekozen kunnen worden.

⁸ VNG (2018) Handreiking voor gemeenten: schaarse vergunningen.

Dit is een voorbeeld waarin een gemeente eerder een publicatie heeft gedaan omtrent schaarse vergunningen voor huisvestingslocaties van arbeidsmigranten:
<https://www.molenlanden.nl/arbeidsmigranten-molenlanden#section-1>

4.2 Beleidsregel Ander woongebruik kernen

Uit de werkateliers en interviews volgt vanuit verschillende partijen de duidelijke wens om geen nieuwe huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk te maken in de dorpen. De bijbehorende dynamiek zorgt voor overlast en een aantasting van leefbaarheid in de kernen. Arbeidsmigranten die van plan zijn zich permanent te vestigen kunnen (uiteraard) hun weg vinden op de reguliere woningmarkt en een huis kopen/huren in de kernen.

Uit deze wens volgt de vraag of deze beleidsregel dan in zijn geheel zou kunnen vervallen. Ons advies is om de beleidsregel niet in zijn geheel te laten vervallen, maar samen te voegen met de beleidsregel Landelijk gebied (zie voor nadere uitleg paragraaf 5.3). In deze beleidsregel zou wel aandacht moeten zijn voor de kernen. De eerste reden is dat op deze manier met één beleidsregel duidelijk is wat waar in de hele gemeente wel en niet mag ten aanzien van arbeidsmigratie en de tweede reden is dat de woonbestemming in sommige bestemmingsplannen in de kernen niet borgt dat er één huishouden per woning mag wonen. Het creëren van ruimte voor andere doelgroepen die via deze beleidsregel nu gehuisvest kunnen worden zou een punt kunnen zijn dat op een hoger abstractieniveau in de omgevingsvisie goed terug kan komen.

Het begrip 'huishouden' in bestemmingsplannen

In gevallen dat in de bestemming wonen het begrip 'huishouden' niet is geborgd, is de bewoning van arbeidsmigranten toegestaan in de kernen volgens het bestemmingsplan. In sommige gevallen is dit al wel geborgd in het bestemmingsplan. In dat geval is de bewoning van arbeidsmigranten strijdig met het bestemmingsplan.

In een uitspraak van de rechtbank Middelburg uit 2010⁹ werd de huisvesting van seizoenarbeiders in strijd met de woonbestemming geacht. De rechtbank overwoog dat er geen sprake was van enige continuïteit in de samenstelling van het huishouden, op grond van het feit dat de personen als seizoenarbeiders slechts zeer tijdelijk in het pand waren gehuisvest. Daarnaast was er geen sprake van een zodanige onderlinge verbondenheid, omdat de arbeiders hun hoofdverblijf in het land van herkomst hadden.

In het verleden heeft de gemeente onderzoek gedaan naar wat het betekent om de bestemmingsplannen hierop aan te passen. Hieruit is de overweging gemaakt om dit niet aan te passen omdat er een grote kans is op planschade. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert ook de regeling omtrent planschade. Op dit moment wordt gewerkt aan een plan van aanpak voor het omgevingsplan in Noordoostpolder. Geadviseerd wordt om het zojuist genoemde punt mee te nemen in dit plan van aanpak en nu niet op de korte termijn een (paraplu)bestemmingsplan vast te laten stellen waarin het begrip huishouden geborgd wordt.

⁹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMID:2010:BL6803>

Andere doelgroepen

De beleidsregel heeft op dit moment betrekking op verschillende doelgroepen, waaronder arbeidsmigranten. Het laten vervallen van de beleidsregel heeft dus ook invloed op de initiatieven voor andere doelgroepen. Tegelijkertijd is het faciliteren van huisvesting voor specifieke doelgroepen een punt dat goed terug zou kunnen komen in de omgevingsvisie.

4.3 Relatie tussen twee beleidsregels

De beleidsregels zijn nu niet op elkaar afgestemd. Op dit moment worden initiatieven in de grensgebieden juridisch aangevlogen. Ligt het initiatief in het landelijk gebied, dan gelden de regels voor het landelijk gebied. Ligt het in de kernen, dan gelden afstanden zoals omschreven in de beleidsregel Ander Woongebruik kernen. In de praktijk is dit soms lastig uit te leggen, omdat situaties kunnen ontstaan waarin twee huisvestingslocaties in twee verschillende type gebieden toch geografisch (te) dicht bij elkaar kunnen liggen. De twee beleidsregels moeten geïntegreerd worden tot één beleidsregel voor het gehele grondgebied, dat juridisch uitvoering geeft aan het beleid. Specifiek moet er bij deze integratie aandacht zijn voor de grensgebieden. Hier zou maatwerk toegepast moeten worden om te allen tijde acceptabele situaties te creëren. Een voorbeeld: als een grootschalig initiatief in het landelijk gebied ingediend wordt, dan zou niet enkel getoetst moeten worden op de regels voor het landelijk gebied, maar ook gekeken moeten worden naar de omgeving van dit initiatief (zoals de rand van de kern). Hier zou een acceptabele richtafstand gehanteerd moeten worden tussen het initiatief en de kern waar ook huisvestingsinitiatieven gerealiseerd kunnen zijn.

Uit de interviews en werkateliers blijkt dat er soms discussie is over het al dan niet mogelijk maken van huisvesting van arbeidsmigranten op bedrijventerreinen. Het is van belang om hier in de beleidsregel duidelijkheid over te geven. Er is eerder besloten om bedrijfswoningen weg te bestemmen. De nieuwe beleidsregel moet in lijn zijn met deze beslissing en het creëren van huisvesting voor arbeidsmigranten op bedrijventerreinen moet niet mogelijk gemaakt worden.

H5 | Bouwstenen voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan

5.1 Geen aparte beleidsnota arbeidsmigratie

De gemeente Noordoostpolder heeft op dit moment een beleidsnota uit 2012. Eerder is al aangegeven dat deze beleidsnota geactualiseerd moet worden. Tegelijkertijd werkt de gemeente aan een nieuwe omgevingsvisie voor het hele grondgebied. De gemeente Noordoostpolder wil voorkomen dat er naast de omgevingsvisie veel sectorale beleidsnota's ontstaan. Door de beleidsnota arbeidsmigratie te integreren in de omgevingsvisie kan dit in ieder geval op dit thema voorkomen worden en wordt bewerkstelligd dat het thema integraal aangevlogen wordt.

5.2 Verankering van de beleidsregels in instrumentarium omgevingswet

De gemeente Noordoostpolder is op dit moment bezig om input op te halen voor de omgevingsvisie vanuit verschillende thema's. Deze beleidsevaluatie moet hierin meegenomen worden, zodat het onderwerp arbeidsmigratie vanaf het begin een plek krijgt in de visie.

Het is ook van belang om aandacht te hebben voor aanpassing van de nieuwe beleidsregel in relatie tot de implementatie van de Omgevingswet. De beleidsregel moet verankerd worden in het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet (omgevingsplan, programma's, et cetera) en voorkomen moet worden dat de beleidsregel na inwerkingtreding van de Omgevingswet direct opnieuw aangepast moet worden. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden verschillende wetten namelijk geheel of gedeeltelijk ingetrokken en vervangen door regels in het nieuwe stelsel. De bestaande beleidsregel verwijst dan naar vervallen wettelijke bepalingen. Dit betekent dat gemeenten de beleidsregels moeten aanpassen aan het stelsel van de Omgevingswet. In onderstaande tabel¹⁰ staat dit weergegeven:

Status beleidsregels (artikel 1:3, lid 4, Awb)		
Overgangsrecht	Status na inwerkingtreding Omgevingswet	Actie gemeente voor inwerkingtreding Omgevingswet
Geen overgangsrecht	Mogelijk verwijst de beleidsregel naar verkeerde wettelijke bepalingen	De gemeente bekijkt of aanpassen en opnieuw bekendmaken van de beleidsregels nodig is in verband met wijzigingen in de regelgeving

¹⁰ Bron: IPLO (2022)

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-gemeente/bestaand-gemeentelijk-beleid-omgevingswet/#h1adbe9b9-d344-4854-9a9f-67f16a0c6803>

De gemeente Noordoostpolder werkt op dit moment aan een plan van aanpak voor het omgevingsplan. Dit houdt in dat nog niet op de korte termijn een compleet gebiedsdekkend omgevingsplan te verwachten is. Het advies is daarom om vooruitlopend op de Omgevingswet de beleidsregels aan te passen en hierbij goed te letten op verwijzingen naar mogelijk oude wetgeving. Zo kan gedurende het implementatieproces tot 2029 goed onderzocht worden in welk instrument van de Omgevingswet de beleidsregels verankerd kunnen worden.

5.3 Een kans om arbeidsmigratie te bekijken vanuit breder perspectief

In hoofdstuk 2 is de integraliteit van het thema arbeidsmigratie toegelicht. De omgevingsvisie is een plek om de integraliteit van thema's te laten terugkomen en keuzes te maken. De huisvesting van arbeidsmigranten hangt sterk samen met de uitbreiding van bedrijvigheid. Wil de gemeente inzetten op de uitbreiding van bedrijvigheid (glastuinbouw bijvoorbeeld), dan zal in een vroeg stadium bepaald moeten worden of arbeidsmigranten benodigd zijn en of extra huisvesting benodigd is. Dit moet mee worden genomen in de afweging wel of geen bedrijvigheid toe te staan.

H6 | Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Omvang arbeidsmigratie

Er zijn geen harde cijfers beschikbaar over het benodigd aantal huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten in de gemeente Noordoostpolder. De gemeente schat in dat er op jaarbasis 1.900 fte in de gemeente gevestigd is en een provinciaal onderzoeksrapport uit 2018 ging uit van 5.200 arbeidsmigranten die werkzaam waren in de gemeente. De verwachting van alle betrokken partijen is dat de arbeidsmigratie, mede door de krapte op de arbeidsmarkt, zal blijven toenemen. Er is dan ook overeenstemming over de noodzaak van de realisatie van meer huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten in de gemeente Noordoostpolder. De inschatting is dat een beperkte groep arbeidsmigranten zich langdurig (voor meerdere jaren) in de gemeente Noordoostpolder vestigt. Deze groep arbeidsmigranten is in de reguliere woningvoorraad gehuisvest. De wachttijden voor reguliere huisvesting zijn in de kernen over het algemeen kort.

De verwachting is dat er op termijn een beter zicht zal zijn op het aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente Noordoostpolder gevestigd is, doordat nu ingezet wordt op het inschrijven van arbeidsmigranten in de BRP als zij langer dan vier maanden in de gemeente verblijven. Rond de inschrijvingen in de BRP zijn een aantal aandachtspunten benoemd zoals het goed regelen van uitschrijvingen en het in kaart brengen van de consequenties van inschrijving op het gebied van huurrecht, de financiële consequenties voor de gemeente en de passendheid van permanente bewoning in bestemmingsplannen.

Realisatie van huisvesting en aanpassing beleidsregels

Bij de realisatie van extra huisvestingsplekken ligt de focus vooral op het landelijk gebied. Daarbij wordt vooral gedacht aan het toevoegen van enkele grote locaties omdat deze makkelijker te beheren en rendabel te maken zijn. Daarnaast blijft het van belang om ook ruimte te bieden voor kleinere initiatieven in het landelijk gebied. Het toevoegen van nieuwe huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten in de kernen wordt niet wenselijk geacht, omdat men de kernen niet extra wil belasten.

Duidelijkheid versus flexibiliteit (maatwerk)

Over het algemeen wordt de duidelijkheid die de beleidsregels bieden aan initiatiefnemers en betrokkenen gewaardeerd. De gemeente loopt hierin ook voor op gemeenten in de regio. Het tegengesteld is dat de regels in sommige gevallen ervaren worden als inflexibel. Vanuit de initiatiefnemers is de sterke wens uitgesproken om meer maatwerk toe te kunnen passen bij specifieke initiatieven. Dit spanningsveld tussen duidelijke regelgeving en flexibiliteit sluit aan bij de discussie die ook speelt rondom de implementatie van de Omgevingswet. Vanwege de omvang van het vraagstuk in de gemeente Noordoostpolder is het belangrijk dat de gemeente een belangrijke rol blijft spelen in dit vraagstuk.

Duidelijkheid over wat wel en niet mag is hierin belangrijk voor inwoners en ondernemers, maar deze duidelijkheid moet niet zover gaan dat er geen ruimte is voor maatwerk. In de verschillende aanbevelingen in deze evaluatie komt deze gedachtegang terug.

Aanpassing beleidsregel landelijk gebied

Het is noodzakelijk dat de beleidsregels voor het landelijk gebied worden aangepast. Het gaat daarbij specifiek om de volgende zaken:

- Aanscherping van de definities van de begrippen 'arbeidsmigrant' en 'erf'.
- Aanpassing van het toetsingscriterium m² per arbeidsmigrant van 12 m² naar 15 m² met de bepaling dat de vierkante meters specifiek voor gebruik door arbeidsmigranten moeten zijn.
- Ruimte voor maatwerk bieden, mits goed onderbouwd in het nieuwe parkeerbeleid. Hiervoor moet het parkeerbeleid van de gemeente geactualiseerd en juridisch geborgd worden. Het is van belang om dit mee te nemen in het plan van aanpak omgevingsplan. In de nieuwe beleidsregel voor het landelijk gebied moet vervolgens verwezen worden naar het parkeerbeleid van de gemeente.
- Bij de uitvoering van de eisen rondom riolering moet maatwerk mogelijk zijn als specifieke situaties daarom vragen. Bij het toepassen en beoordelen van een maatwerkoptie moet het waterschap vroegtijdig betrokken worden.
- In het recentelijk vastgestelde participatiebeleid wordt ruimte geboden om per initiatief specifiek te kijken naar welke participatievorm gewenst is. De beleidsregel moet aansluiten bij dit participatiebeleid. Specifiek op het onderwerp arbeidsmigratie zal een uitwerking van het participatiebeleid gemaakt kunnen worden. In deze uitwerking kunnen ingrediënten opgenomen worden om te komen tot een maatwerk aanpak per huisvestingsinitiatief. Een klankbordgroep is één van deze ingrediënten omdat uit de ervaringen blijkt dat dit in sommige gevallen goed werkt.
- Eenheid in het landschap (ruimtelijke kwaliteit) kan gecreëerd worden door op zoek te gaan naar standaard oplossingen, zoals modules. Deze standaard oplossingen moeten aan de voorkant beoordeeld kunnen worden door de welstandscommissie en getoetst op het bouwbesluit. Bij een akkoord op deze punten is het doorlopen van een procedure voor deze modules eenvoudiger.
- Aangeven dat er naast de specifiek beschreven eisen ook moet worden voldaan aan de reguliere eisen vanuit de WRO (straks Omgevingswet) en de bouwregelgeving.
- Er is op dit moment geen zicht op de verblijfsduur van arbeidsmigranten op de verschillende locaties. Arbeidsmigranten die lang verblijven, met eventueel zicht op permanente vestiging, moeten hun weg vinden op de reguliere woningmarkt en in de kernen. Op deze manier kan integratie plaatsvinden. Hierin ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij uitzenders, werkgevers, woningcorporaties en gemeenten. Bij arbeidsmigranten die kort verblijven, zoals seizoensarbeiders, is integratie in de gemeenschap minder van belang. Goede faciliteiten op de locatie (of in de buurt) zijn hierin des te meer van belang. Bij het behandelen van een aanvraag moet er worden gekeken naar de verwachte verblijfsduur van arbeidsmigranten op de betreffende locatie.

- Bij categorie 1 is de volgende regel onduidelijk: *'Huisvesting vindt plaats in logiesgebouwen, in bestaande bebouwing of in de bedrijfswoning; (artikel 6, lid c)'*. In de beleidsregel moet duidelijk worden aangegeven dat dit ook in nieuwe bebouwing kan. Nieuwe bebouwing kan soms op een betere locatie op het erf gerealiseerd worden (vanwege milieuzonering) en kan van betere kwaliteit zijn. Het is bij het realiseren van nieuwe bebouwing wel van belang dat het bebouwingspercentage op het erf niet overschreden wordt.
- De realisatie van huisvesting in categorie 2 (solitaire erven) moet ook mogelijk worden gemaakt in het glastuinbouwgebied onder de voorwaarden dat er tussen functies voldoende afstand gehouden wordt en dat er een groene inpassing plaatsvindt. Daarnaast kan categorie 2 ook op een clustering van erven toegestaan worden. Het al dan niet aanwezig zijn van draagvlak moet dan in een participatieprocedure worden onderzocht.
- Voor categorie 3 geldt dat het maximaal aantal locaties al is vergund. Toch moet uitbreiding van het aantal huisvestingsplekken worden gezocht in de realisatie van een beperkt aantal nieuwe grote locaties. Noordoostpolder moet met de provincie en dorpsbelangen in gesprek gaan over de mogelijkheid om nieuwe grote locaties toe te staan. Als deze mogelijkheid kan worden gecreëerd moet de staffeling, waarbij gestart wordt met 150 arbeidsmigranten en onder voorwaarden doorgegroeid kan worden naar 300 arbeidsmigranten, worden losgelaten. Noordoostpolder zal met de provincie en dorpsbelangen in gesprek moeten gaan over de mogelijkheid om nieuwe grote locaties toe te staan. Hierbij ontstaat wel een nieuwe landschappelijke opgave. Deze locaties kunnen namelijk ook buiten glastuinbouwgebieden gelegen zijn. De ruimtelijke afweging op deze locaties verschilt wel van de ruimtelijke afweging in glastuinbouwgebieden. Geadviseerd wordt om dan binnen categorie 3 initiatieven een A-categorie toe te voegen waarin voorwaarden omschreven staan voor ontwikkelingen in glastuinbouwgebieden en een B-categorie voor locaties hierbuiten.
- Het toestaan van nog een beperkt aantal grote huisvestingslocaties valt onder het type schaarse vergunningen. Daarom moet de gemeente bij het creëren van beleidsruimte voor nieuwe grote locaties een procedure vaststellen waarin bekend wordt gemaakt op welke manier een ieder de kans krijgt om een dergelijke locatie te realiseren. Uit een selectieprocedure moet dan de meest geschikte partij gekozen kunnen worden.

Beleidsregel Ander woongebruik kernen

Zoals hierboven al aangegeven wordt het toevoegen van nieuwe huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten in de kernen niet wenselijk geacht. Dit geldt ook voor de mogelijkheid voor huisvesting van dertig personen in maatschappelijke gebouwen. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat er één nieuwe beleidsregel moet worden opgesteld, die met name gericht is op het landelijk gebied. Wel moet er in deze beleidsregel aandacht worden besteed aan de kernen, omdat de woonbestemming in sommige bestemmingsplannen niet borgt dat er in de kernen één huishouden per woning mag wonen. De huidige beleidsregel Ander woongebruik voorziet ook in het creëren van ruimte voor andere doelgroepen. Deze mogelijkheid kan, indien gewenst, op een hoger abstractieniveau in de omgevingsvisie goed terugkomen.

Door te werken met één beleidsregel wordt ook voorkomen dat er in de grensgebieden onacceptabele situaties ontstaan waarin twee initiatieven geografisch te dicht bij elkaar liggen maar juridisch wel worden gehonoreerd omdat ze onder een andere beleidsregel vallen. In de nieuwe beleidsregel moet er, om dit te voorkomen, wel specifieke aandacht zijn voor de grensgebieden. Hier zou maatwerk toegepast moeten worden om te allen tijde te komen tot een acceptabele situatie.

Er is eerder besloten om bedrijfswoningen weg te bestemmen. De nieuwe beleidsregel moet in lijn zijn met deze beslissing en het creëren van huisvesting voor arbeidsmigranten op bedrijventerreinen moet niet mogelijk gemaakt worden.

Integraal beleid en integrale aanpak

De nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder dateert uit 2012 en moet geactualiseerd worden. Daarbij moet aandacht zijn voor het integrale perspectief. Het huidige beleid van de gemeente Noordoostpolder is met name gericht op de ruimtelijke aspecten. De realisatie van voldoende huisvestingsplekken is natuurlijk van groot belang, maar daarnaast moet er ook aandacht zijn voor onderwerpen als toezicht en handhaving, gezondheid en welzijn en integratie. Het verdient aanbeveling om aan te sluiten bij de adviezen die het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in 2020 heeft uitgebracht. Daarbij moet zeker ook gekeken worden naar de aanbeveling om een servicepunt voor arbeidsmigranten in te stellen, zodat de informatievoorziening aan arbeidsmigranten goed georganiseerd is en zij op één plek terecht kunnen met al hun vragen. Voor handhaving geldt specifiek dat er nu voornamelijk ingezet wordt op illegale huisvesting, nadat de gemeente een melding heeft ontvangen. Er is onvoldoende capaciteit is om structureel te handhaven en zelf regelmatig controles uit te voeren. Omdat de gemeente Noordoostpolder wil voorkomen dat er naast de omgevingsvisie veel sectorale beleidsnota's ontstaan, moet de beleidsnota worden geïntegreerd in de omgevingsvisie.

Een integraal beleid leidt niet vanzelf tot een integrale aanpak. Dit vraagt om extra inspanning van de gemeente. Door het aanstellen van een regisseur arbeidsmigranten zou een integrale aanpak geborgd kunnen worden in de ambtelijke organisatie. Ook zouden stakeholders in de gemeente zoals uitzendbureaus, werkgevers, dorpsbelangen en de politie hierdoor een vast aanspreekpunt hebben. Het overleg over arbeidsmigranten is nog niet integraal georganiseerd. Er is een interne werkgroep arbeidsmigranten, maar deze werkgroep is gericht op de behandeling van ruimtelijke initiatieven. Overleg met stakeholders vindt incidenteel en niet periodiek plaats. Het instellen van een periodiek, breed overleg verdient aanbeveling. Het voorkomen en de aanpak van overlast moet bij dit overleg een vast agendapunt zijn. Zo werken partijen vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid aan dit thema. Een integraal beleid en een integrale aanpak passen ook bij de gedachte achter de nieuwe Omgevingswet.

Overlast

Meldingen van overlast worden niet door de gemeente geregistreerd. Dorpsbelangen geeft aan dat de overlast in de kernen de afgelopen jaren is afgenomen. Van de groep arbeidsmigranten die zich langdurig in de gemeente vestigt, wordt nauwelijks overlast ervaren. De politie schetst een minder rooskleurig beeld. De politie geeft aan dat arbeidsmigranten oververtegenwoordigd zijn bij meldingen van rijden onder invloed en huiselijk geweld. Uitzendbureaus en werkgevers zetten actief in op het terugbrengen van overlast. Zij geven aan dat het voorkomen van overlast makkelijker te organiseren is op grotere locaties. Er kan dan een fulltime beheerder worden aangesteld. Zoals hierboven aangegeven moet het voorkomen en de aanpak van overlast een vast agendapunt zijn bij het periodiek overleg tussen stakeholders.

Ook is het van belang dat de gemeente de meldingen gaat registreren en dat de gemeente en politie cijfers met elkaar uitwisselen, zodat de omvang van de problematiek helder is en de politie ook effectiever kan optreden in geval van incidenten. Dit is een taak voor de regisseur arbeidsmigranten.

Integratie

Arbeidsmigranten die voor een kortere tijd in de gemeente verblijven hebben over het algemeen geen behoefte om te integreren in de samenleving. Hier is bij de lokale bevolking begrip voor, maar men vindt het wel belangrijk dat arbeidsmigranten aansluiten bij bepaalde gebruiken en leefregels. Het was de verwachting dat arbeidsmigranten die zich langdurig in de gemeente vestigen wel zouden integreren in de samenleving, bijvoorbeeld doordat hun kinderen naar school gaan en zo contacten worden aangegaan. Toch blijkt de integratie van deze groep arbeidsmigranten in de praktijk lastig. Er wordt aangegeven dat arbeidsmigranten en inwoners uit de Noordoostpolder goed met elkaar kunnen samenleven, maar dat zij minder met elkaar delen. Toch is inzet op integratie van belang, omdat integratie draagvlak bevordert en zorgt voor minder overlast (leefbaarheid).

Bouwstenen omgevingsvisie

Integratie van beleid arbeidsmigranten

De gemeente Noordoostpolder wil voorkomen dat er naast de omgevingsvisie veel sectorale beleidsnota's ontstaan. Door de beleidsnota arbeidsmigratie te integreren in de omgevingsvisie kan dit in ieder geval op dit thema voorkomen worden en wordt bewerkstelligd dat het thema integraal aangevlogen wordt.

Verankering van de beleidsregel in instrumentarium Omgevingswet

De beleidsregel moet verankerd worden in het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet (omgevingsplan, programma's, et cetera) en voorkomen moet worden dat de beleidsregel na inwerkingtreding van de Omgevingswet direct opnieuw aangepast moet worden. Dit betekent dat gemeenten de beleidsregel moeten aanpassen aan het stelsel van de Omgevingswet. De gemeente Noordoostpolder werkt op dit moment aan een plan van aanpak voor het omgevingsplan. Dit houdt in dat nog niet op de korte termijn een compleet gebiedsdekkend omgevingsplan te verwachten is.

Daarom moet de beleidsregel vooruitlopend op de Omgevingswet worden aangepast en moet hierbij goed worden gekeken naar verwijzingen naar mogelijk oude wetgeving. Zo kan gedurende het implementatieproces tot 2029 goed onderzocht worden in welk instrument van de Omgevingswet de beleidsregels verankerd kunnen worden.

Een kans om arbeidsmigratie te bekijken vanuit breder perspectief

De omgevingsvisie is een plek om de integraliteit van thema's te laten terugkomen en keuzes te maken. De huisvesting van arbeidsmigranten hangt sterk samen met de uitbreiding van bedrijvigheid. Wil de gemeente inzetten op de uitbreiding van bedrijvigheid (glastuinbouw bijvoorbeeld), dan zal in een vroeg stadium bepaald moeten worden of arbeidsmigranten benodigd zijn en of extra huisvesting benodigd is. Dit moet mee worden genomen in de afweging wel of geen bedrijvigheid toe te staan.

Overleg met provincie en regiogemeenten

Op dit moment heeft de provincie nog geen regierol op het onderwerp arbeidsmigratie. De provincie richt zich met name op de ruimtelijke ontwikkeling van locaties. Er vindt geen structureel overleg met de provincie plaats. Hetzelfde geldt voor overleg met de gemeenten in de regio. In de Flevolandse woonagenda 2021 is wel beschreven dat een gemeentegrensoverschrijdende inzet voor arbeidsmigranten om verschillende redenen noodzakelijk is, onder meer omdat bedrijven in alle gemeenten arbeidsmigranten inzetten. Als gemeenten onvoldoende huisvestingsmogelijkheden realiseren leidt dit automatisch tot het zogenaamde waterbedeffect. Zo wonen er in de gemeente Noordoostpolder ook veel arbeidsmigranten, die niet in de gemeente werkzaam zijn. En omdat verschillende gemeenten een eigen aanpak en eigen beleid hebben voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Uitwisseling van kennis en ervaringen tussen gemeenten leidt tot beter beleid en kan het eerder genoemde waterbedeffect voorkomen. In de woonagenda is het voornemen opgenomen om een werkgroep Aanpak Huisvesting Arbeidsmigranten in te stellen.

6.2 Aanbevelingen

- 1) Zoek de uitbreiding van huisvestingsplekken in het landelijk gebied mogelijk door de realisatie van een paar grote locaties en voeg geen nieuwe huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten toe aan de kernen. Dit geldt ook voor de huisvesting van dertig personen in maatschappelijke gebouwen of horecagebouwen.
- 2) Vanwege de omvang van het vraagstuk in de gemeente Noordoostpolder moet de gemeente een belangrijke rol blijven spelen in dit vraagstuk. Duidelijkheid over wat wel en niet mag is hierin belangrijk voor inwoners en ondernemers. Zorg er tegelijkertijd wel voor dat er ruimte blijft voor maatwerk.
- 3) Bij de beleidsregel landelijk gebied zijn de volgende aanpassingen noodzakelijk:
 - Scherp de definities van de begrippen 'arbeidsmigrant' en 'erf' aan.
 - Pas het toetsingscriterium m² per arbeidsmigrant aan van 12 m² naar 15 m² met de bepaling dat de vierkante meters specifiek voor gebruik door arbeidsmigranten moeten zijn.

- In het nieuwe parkeerbeleid moet ruimte worden opgenomen om maatwerk toe te passen, mits goed onderbouwd. Hiervoor moet het parkeerbeleid van de gemeente geactualiseerd en juridisch geborgd worden. Het is van belang om dit mee te nemen in het plan van aanpak omgevingsplan. In de nieuwe beleidsregel voor het landelijk gebied moet vervolgens verwezen worden naar het parkeerbeleid van de gemeente.
 - Neem in de beleidsregel op dat er moet worden voldaan aan de reguliere eisen vanuit de WRO (straks Omgevingswet) en de bouwregelgeving.
 - Maak maatwerk mogelijk bij de uitvoering van de eisen rondom riolering als specifieke situaties daarom vragen. Bij het toepassen en beoordelen van een maatwerkoptie moet het waterschap vroegtijdig betrokken worden.
 - Voor het onderwerp participatie moet de beleidsregel aansluiten bij het nieuwe participatiebeleid van de gemeente. Maak daarnaast specifiek voor het onderwerp arbeidsmigratie een uitwerking van het participatiebeleid (in de vorm van een handboek). In deze uitwerking kunnen ingrediënten opgenomen worden om te komen tot een maatwerk aanpak per huisvestingsinitiatief, waaronder de inzet van een klankbordgroep. Creëer eenheid in het landschap (ruimtelijke kwaliteit) door op zoek te gaan naar standaardoplossingen zoals modules, die aan de voorkant beoordeeld worden door de welstandscommissie en getoetst op het bouwbesluit.
 - Besteed bij het behandelen van een aanvraag aandacht aan de verwachte verblijfsduur van arbeidsmigranten op de betreffende locatie.
 - Maak bij categorie 1 ook mogelijk dat huisvesting in nieuwe bebouwing gerealiseerd kan worden. Neem daarbij wel als eis op dat het bebouwingspercentage op het erf niet overschreden wordt.
 - Maak de realisatie van huisvesting in categorie 2 ook mogelijk in het glastuinbouwgebied (ook buiten de erven) onder de voorwaarden dat er tussen functies voldoende afstand gehouden wordt en dat er een groene inpassing plaatsvindt. Daarnaast kan categorie 2 ook op een clustering van erven toegestaan worden. Het al dan niet aanwezig zijn van draagvlak moet dan in een participatieprocedure worden onderzocht. Binnen categorie 3 initiatieven kan onderscheid gemaakt worden tussen initiatieven in het glastuinbouwgebied (A) en daarbuiten (B). Hieraan kunnen specifieke ruimtelijke kaders worden toegeschreven.
 - Het toestaan van nog een beperkt aantal grote huisvestingslocaties valt onder het type schaarse vergunningen. Daarom moet de gemeente bij het creëren van beleidsruimte voor nieuwe grote locaties een procedure vaststellen waarin bekend wordt gemaakt op welke manier een ieder de kans krijgt om een dergelijke locatie te realiseren. Uit een selectieprocedure moet dan de meest geschikte partij gekozen worden.
- 4) Stel één nieuwe beleidsregel op, die met name gericht is op het landelijk gebied waarin de aanbevelingen onder punt 3 worden opgenomen. Besteed in deze beleidsregel aandacht aan de kernen vanwege het feit dat de woonbestemming in sommige bestemmingsplannen niet borgt dat er in de kernen één huishouden per woning mag wonen.

Laat het huisvesten van andere doelgroepen (die nu via de beleidsregel Ander woongebruik kernen gehuisvest kunnen worden) terugkomen op een hoger abstractieniveau in de omgevingsvisie.

- 5) Zorg ervoor dat de nieuwe beleidsregel in lijn is met de eerdere beslissing van de gemeente om bedrijfswoningen weg te bestemmen. Het creëren van huisvesting voor arbeidsmigranten op bedrijventerreinen moet in principe niet mogelijk gemaakt worden.
- 6) Blijf actief inzetten op het inschrijven van arbeidsmigranten in de BRP als zij langer dan vier maanden in de gemeente verblijven. Organiseer ook het proces van uitschrijven goed en maak hier afspraken over met de uitzendbureaus. Breng de consequenties van inschrijving in kaart (huurrecht, de financiën en bestemmingsplannen).
- 7) Actualiseer de nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder en kies daarbij voor een integraal perspectief. Sluit aan bij de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten uit 2020. Kijk daarbij ook naar het advies om een servicepunt voor arbeidsmigranten in te stellen, zodat de informatievoorziening aan arbeidsmigranten goed georganiseerd is en zij op één plek terecht kunnen met al hun vragen. Organiseer de handhaving gestructureerd en maak daarvoor voldoende capaciteit beschikbaar. Omdat de gemeente Noordoostpolder wil voorkomen dat er naast de omgevingsvisie veel sectorale beleidsnota's ontstaan, moet de beleidsnota over de huisvesting van arbeidsmigranten worden geïntegreerd in de omgevingsvisie.
- 8) Kies voor een integrale aanpak en borg deze in de ambtelijke organisatie door het aanstellen van een regisseur arbeidsmigranten. Stel een periodiek, breed overleg in met stakeholders.
- 9) Registreer de meldingen van overlast en wissel met de politie cijfers uit, zodat de omvang van de problematiek helder is en effectiever kan worden opgetreden in geval van incidenten. Maak het voorkomen en de aanpak van overlast een vast agendapunt bij het periodiek overleg tussen stakeholders. Dit is een taak voor de nieuwe regisseur arbeidsmigranten.
- 10) Zet in op integratie, omdat integratie draagvlak bevordert en zorgt voor minder overlast (leefbaarheid).
- 11) Daag de provincie uit om de regierol te nemen op het onderwerp arbeidsmigratie en vraag de provincie om op korte termijn de werkgroep Aanpak Huisvesting Arbeidsmigranten in te stellen. Door het instellen van deze werkgroep wordt ook het overleg met regiogemeenten goed georganiseerd.

12) Hanteer bij de omgevingsvisie de volgende bouwstenen:

- Integreer de beleidsnota arbeidsmigratie in de omgevingsvisie.
- Verander de beleidsregel in het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet en voorkom dat de beleidsregel na inwerkingtreding van de Omgevingswet direct opnieuw aangepast moet worden. De beleidsregel moet vooruitlopend op de Omgevingswet worden aangepast en hierbij moet goed worden gekeken naar verwijzingen naar mogelijk oude wetgeving. Zo kan gedurende het implementatieproces tot 2029 goed onderzocht worden in welk instrument van de Omgevingswet de beleidsregels verankerd kunnen worden.
- Benut de mogelijkheden die de omgevingsvisie biedt om de integraliteit van thema's te laten terugkomen en keuzes te maken. De huisvesting van arbeidsmigranten hangt sterk samen met de uitbreiding van bedrijvigheid. Wil de gemeente inzetten op de uitbreiding van bedrijvigheid, dan moet in een vroeg stadium bepaald worden of arbeidsmigranten benodigd zijn en of extra huisvesting benodigd is. Neem dit mee in de afweging om wel of geen bedrijvigheid toe te staan.

Bijlage 1 | Overzicht documenten

- Beleid arbeidsmigranten Noordoostpolder
- Beleidsregel 'huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder'
- Beleidsregel 'ander woongebruik kernen in Noordoostpolder'
- Conceptrapportage Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten Flevoland
- Flyers Controle ander woongebruik (5)
- Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving Noordoostpolder 2020-2023
- Corona en huisvesting arbeidsmigranten
- Rapporten Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten
- Flevolandse woonagenda 2021
- Samenvatting eerste aanbeveling Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten
- Overzicht aanvragen en aanschrijvingen huisvesting arbeidsmigranten
- Uitleg controles ander woongebruik
- Controleformulieren ander woongebruik (8)
- Foto's ander woongebruik (5)
- Overzicht geplande controles
- Dossier Ramsweg 14
- Dossier Noorderrand
- Dossier Kuinderweg 15
- Dossier Hertepad 3
- Besluit Raad van State 'begrip wonen'
- Rapport Aanjaagteam Arbeidsmigranten 'Geen Tweederangsburgers'
- Besluitvormende nota 'Inschrijving arbeidsmigranten in de BRP'
- 'Kansen grijpen', woonvisie 2020 Noordoostpolder
- Presentatie Tas Paprika
- Presentatie Bernhard Kwekerijen
- Overzicht onderwerp arbeidsmigranten in verkiezingsprogramma's
- Coalitieakkoord 2022-2026 'Ruimte voor elkaar'
- Verordening burgerparticipatie en uitdaagrecht gemeente Noordoostpolder

Bijlage 2 | Overzicht initiatieven

Ramsweg 14 - Ens

- Omschrijving initiatief: De initiatiefnemer wil in de stal achter op het (voormalig agrarisch) erf een huisvesting voor twintig arbeidsmigranten realiseren.
- Status: aanvraag omgevingsvergunning 4 januari 2022. Voornemen tot weigering verzonden.
- **Huisvestingscategorie: 1**
- Belemmeringen: 21 december 2021 heeft de buurman een aanvraag ingediend voor huisvestingscategorie 1. De aanvraag voor de Ramsweg 14 is 4 januari 2022 ingediend. Volgens de beleidsregel mag bij een cluster van erven maximaal één huisvestingscategorie 1 vergund worden én mag na vergunningverlening binnen een straal van 400 meter géén nieuwe huisvestingslocatie vergund worden. Er is zodoende sprake van een schaarse vergunning. In het beleid is geen verdeelsleutel opgenomen hoe om te gaan met dit soort gevallen.

Noorderrand 25

- Omschrijving initiatief: De initiatiefnemers zijn eigenaar van de woning aan Noorderrand 25 te Espel. Deze woning wordt verhuurd aan AZ Arbeidsbemiddeling en Dienstverlening. Tijdens een controle van de gemeente Noordoostpolder is gebleken dat het huisvesten van arbeidsmigranten in strijd is met het bestemmingsplan. Het huis is gesitueerd in een woonwijk in Espel. Aan het ene uiteinde van de straat bevindt zich de Ducdalf, aan het andere uiteinde van de straat Basisschool de Ark. De woning is een tussenwoning in een straat met rijtjeshuizen. Zoals op de tekeningen is weergegeven, bevinden zich op de eerste verdieping drie slaapkamers. De zolder kan eventueel benut worden als vierde slaapkamer. De slaapkamers zijn privé ruimtes. De overige ruimtes in het huis, namelijk de entree, woonkamer, keuken en badkamer, worden gebruikt als gemeenschappelijke ruimte.
- Status: vergunning verleend. Bezwaar??
- **Ander woongebruik in de kern**

Kuinderweg 15

- Omschrijving initiatief: De initiatiefnemer wil huisvesting voor arbeidsmigranten realiseren in een deel van een grote schuur. Het gaat om tien appartementen, in vijf appartementen worden vier personen gehuisvest en in vijf appartementen worden vijf personen gehuisvest. In totaal gaat het om 45 personen.
- Status: aanvraag omgevingsvergunning 10 december 2021.
- **Huisvestingscategorie: 2**

Dossier Hertenpad 3

- Omschrijving initiatief: Initiatiefnemer wil een schuur volledig verbouwen tot een logiesfunctie ten behoeve van maximaal twintig arbeidsmigranten.
- Status aanvraag: vergund
- **Huisvestingscategorie: 1**

Uitspraak Raad van State - Ens

- Bij besluit van 22 december 2017 heeft het college aan vergunninghouder voor een termijn van tien jaar een omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan ten behoeve van de huisvesting van maximaal zes arbeidsmigranten in de woning op het perceel [locatie] te Ens.
- Bij besluit van 31 juli 2018 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 22 december 2017 herroepen en daarvoor in de plaats opnieuw een omgevingsvergunning verleend, waaraan voorschriften zijn verbonden over parkeren en het voorkomen van geluidsoverlast/burengerucht. Verder heeft het college aan appellant een vergoeding voor de in verband met de behandeling van het bezwaar gemaakte kosten toegekend.
- Bij uitspraak van 11 juni 2019 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft [appellant] **hoger beroep** ingesteld. Dit ziet met name toe op:
 - gevreesde overlast bij zes personen;
 - de constatering van de appellant dat aan de overkant van de straat ook arbeidsmigranten gehuisvest worden.
- RVS stelt dat er geen relatie is gelegd tussen artikel 17.1 en de in artikel 1.62 van de planregels opgenomen omschrijving van het begrip "woning". Dit betekent dat de omschrijving van het begrip "woning" niet van betekenis is voor de uitleg van het begrip "wonen" in artikel 17.1 van de planregels. Daarom dient aansluiting te worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik. Zoals de afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1882, dienen in het algemeen spraakgebruik onder "wonen" diverse uiteenlopende vormen van huisvesting te worden begrepen. Daaronder valt ook de huisvesting van buitenlandse werknemers die niet tot het huishouden van de verhuurder behoren. Gelet op het voorgaande is het gebruik van de woning ten behoeve van de huisvesting van zes arbeidsmigranten niet in strijd met het bestemmingsplan.

Bijlage 3 | Overzicht geïnterviewde personen

- Voormalige portefeuillehouder
- Vertegenwoordigers Level One
- Vertegenwoordigers Werckpost
- Vertegenwoordigers Martho
- Vertegenwoordiger Tas Paprika
- Vertegenwoordigers Bernhard Rozen
- Vertegenwoordiger Kwekerij Wouters
- Vertegenwoordiger Hoogweg
- Vertegenwoordiger Mercatus
- Vertegenwoordiger Koopman
- Vertegenwoordiger Bredefleur
- Vertegenwoordigers dorpsbelangen
- Vertegenwoordigers politie
- Vertegenwoordigers regiogemeenten
- Vertegenwoordiger provincie
- Gemeentelijke werkgroep arbeidsmigranten

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

Juli 2022

Classificatie : Vertrouwelijk

Naam adviseurs :

- Angid Pons
- Keetie van Rooijen
- Nico Brinkman

Projectnummer : PO025462

Correspondentienummer : DH-0107-1571

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl