

Raadsavond	3-4-2023
Zaaknummer	498479
Portefeuillehouder	Dolf Kistemaker
Vorbereid door	Cluster Ruimte en Omgevingszaken
Onderwerp	Evaluatie Beleidsregel Huisvesting Arbeidsmigranten

Beslisapunten

In te stemmen met het door het college van burgemeester en wethouders vaststellen van de gewijzigde beleidsregel huisvesting arbeidsmigranten.

Wat willen we bereiken

In het raadsakkoord 'samen bouwen aan de toekomst van onze dorpen' staat de opdracht om op basis van evaluatie samen met marktpartijen en arbeidsmigranten met een herzien beleid huisvesting arbeidsmigranten te komen. Dit sluit aan bij een toezegging van het college om de Beleidsregel Huisvesting Arbeidsmigranten samen met andere partijen te evalueren en met een nieuw voorstel te komen. De evaluatie is afgerond en heeft geresulteerd in het voorliggende voorstel.

Met dit voorstel wordt de raad gevraagd ermee in te stemmen dat het college de beleidsregel op de voorgestelde manier wijzigt.

Wat gaan we daarvoor doen

De Beleidsregel Huisvesting Arbeidsmigranten is in 2018 vastgesteld en vormt onderdeel van het afwijkingenbeleid. De beleidsregel is bedoeld om de ruimtelijke afwegingen van de gemeente over de huisvesting van arbeidsmigranten te verduidelijken. Dit is gedaan aan de hand van uitgangspunten en regels, waar aanvragen voor vergunningen aan dienen te worden getoetst. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat men over het algemeen tevreden is over het beleid. Wel kunnen de huidige uitgangspunten en regels op enkele punten worden versoepeld, aangescherpt of anders geformuleerd. In dit voorstel worden de wijzigingen toegelicht.

Inleiding

In de periode 2018-2020 is er weinig gebruik gemaakt van de Beleidsregel Huisvesting Arbeidsmigranten. Als gevolg van een projectmatige aanpak om bestaande huisvestingslocaties waar mogelijk te legaliseren heeft het college in 2021 een aantal vergunningen kunnen verlenen. Ook hebben een aantal ondernemers/huisvesters op eigen initiatief een aanvraag ingediend bij de gemeente. Begin 2022 was er voldoende aanleiding om na de eerdere participatiemomenten bij de opstelling van het beleid opnieuw in gesprek te gaan met marktpartijen en arbeidsmigranten om gezamenlijk het beleid te evalueren.

Uw raad heeft op de raadsavond van 12 december 2022 aangegeven dat arbeidsmigranten in het participatietraject tot dan toe onvoldoende waren gehoord. Om hen de mogelijkheid geven ervaringen te delen, is er een enquête opgesteld, welke ook is vertaald in het Engels, Pools en Roemeens. Flyers met de oproep de (digitale) enquête in te vullen zijn verzonden naar twaalf adressen. Dit zijn twaalf huisvestingslocaties waar een vergunning voor is afgegeven en waar daadwerkelijk wordt gewoond. Hier is geen respons op gekomen.

Met dit voorstel wordt voorgesteld om de uit de afgeronde evaluatie naar voren gekomen aandachtspunten een plek in het beleid te geven, voor zover deze passen binnen de door de raad gestelde kaders. Doordat met de verspreide enquête geen nieuwe informatie opgehaald, gaat het om de aandachtspunten die op de twee evaluatiebijeenkomsten met respectievelijk omwonenden en huisvesters/ondernemers aan de gemeente zijn meegegeven en welke op de raadsavond van 12 december met u zijn besproken.

Onderbouwing

Uit de evaluatie zijn de volgende onderwerpen naar voren gekomen:

- a. Huisvesting van arbeidsmigranten in het glastuinbouwgebied
- b. De te hanteren vergunningstermijn
- c. Het vergunnen op basis van één/twee personen op een kamer (SNF, Roemer)
- d. Differentiatie van de parkeernorm
- e. Huisvesten van arbeidsmigranten werkzaam in de regio
- f. Het begrip concentratievorming
- g. Het definiëren van kleinschalig/grootschalig
- h. Beheer, toezicht en handhaving bij huisvestingslocaties
- i. Communicatie met omwonenden

Op de avond van 12 december heeft uw raad kaders meegegeven met betrekking tot deze onderwerpen. Dit heeft ertoe geleid dat ieder onderwerp in mindere of meerdere mate terugkomt in het raadsvoorstel. De volgorde voorgestelde wijzigingen volgt de indeling van de Beleidsregel Huisvesting Arbeidsmigranten (algemene uitgangspunten, begrippen, algemene regel, gebiedsspecifieke regel).

- 1. Het wijzigen van het algemene uitgangspunt ten aanzien van het willen voorzien in de behoefte voor arbeidsmigranten.*

Momenteel is in de beleidsregel opgenomen dat de gemeente de voorkeur heeft om arbeidsmigranten te huisvesten die voorzien in de behoefte voor arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de gemeente. Het huidige uitgangspunt 'de gemeente Kaag en Braassem heeft de voorkeur om arbeidsmigranten te huisvesten die voorzien in de behoefte voor arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de gemeente' komt van een amendement ingebracht tijdens de gemeenteraad van 15 oktober 2018.

Vergunningverlening is momenteel genoodzaakt het uitgangspunt in enge zin toe te passen, waardoor er geen vergunning kan worden verleend op het moment dat niet wordt

gemotiveerd dat de arbeidsmigranten die worden gehuisvest ook werkzaam zijn binnen de gemeente. Ten tijde van de aanvraag wordt de aanvrager gevraagd aantoonbaar te maken dat de arbeidsmigranten die (zullen) worden gehuisvest werkzaam zijn binnen de gemeente.

De in de beleidsregel opgenomen bepaling is naar ons oordeel in strijd met Europees recht. In artikel 9 Verordening 1612/68 is bepaald dat een arbeidsmigrant uit een andere lidstaat dezelfde rechten en voordelen geniet als nationale werknemers inzake huisvesting. Het beginsel van het vrij verkeer van personen brengt ook met zich mee dat burgers van de EU-lidstaten vrij mogen reizen en zich mogen vestigen op het grondgebied van de EU. Daarnaast is het vanwege het tijdelijke karakter van de huisvesting goed mogelijk dat er gedurende de vergunningstermijn arbeidsmigranten worden gehuisvest die op een andere locatie werkzaam zijn.

Voorgesteld wordt om het beleid in lijn te brengen met hetgeen destijds in de toelichting van het amendement is opgenomen. In de toelichting van het amendement is te lezen dat de partijen die het amendement hebben ingebracht zich uit willen spreken over het aantonen van de behoefte voor het realiseren van een nieuwe locatie en niet over de huisvesting. Daarnaast zou het ook niet aan de gemeente zijn om te bepalen wie wel of niet gehuisvest wordt. Er wordt in de toelichting opgemerkt dat wanneer ruimtes leegstaan, bijvoorbeeld in verband met seizoenswerk, er ook (tijdelijk) opvulling kan zijn uit de regio.

Met het wijzigen van het uitgangspunt zal er ten tijde van de vergunningaanvraag gekeken worden naar de ratio tussen de behoefte aan arbeidsmigranten binnen de gemeente en naar het aantal beschikbare bedden. Daarbij dient te worden opgemerkt dat voor het (juridisch) toepassen van een dergelijke ratio ook actuele data beschikbaar moet zijn over de daadwerkelijke behoefte en het aantal bedden dat beschikbaar is in de gemeente. De inschatting van de gemeente is dat er 1000-1500 arbeidsmigranten werkzaam zijn in de gemeente. Er is geen onderzoek beschikbaar waarin dit beeld wordt bevestigd.

2. Het wijzigen van de begrippen 'arbeidsmigrant' en 'tijdelijke huisvesting'.

Het voorstel om een andere definitie voor arbeidsmigrant te hanteren is gedaan vanuit een praktische overweging. In de huidige definitie voor arbeidsmigrant wordt met 'hoofdverblijf elders' geïmpliceerd dat de arbeidsmigrant niet langer dan zes maanden in Nederland verblijft. In de teeltgebieden verblijven arbeidsmigranten vaak langer dan zes maanden op locatie. Toetsen of er inderdaad sprake is van een hoofdverblijf elders blijkt in de praktijk lastig. De intentie om zich niet permanent in Nederland te vestigen is een breder, beter hanteerbaar begrip.

De wijziging van de definitie van het begrip tijdelijke huisvesting wordt gedaan om een instandhoudingstermijn van 15 jaar mogelijk te maken in het glastuinbouwgebied (zie punt 8).

3. Het toevoegen van de begrippen 'gebruiksoppervlak wonen (GBO)' en 'herstructurering'.

Voorgesteld wordt om twee begrippen op te nemen ter ondersteuning van de regels. Het 'gebruiksoppervlak wonen (GBO)' is relevant om de eis om bij nieuwbouwlocaties 15 m² leefoppervlakte per persoon, zoals voorgesteld in het adviesrapport 'geen tweederangs burgers' van de commissie Roemer concreet te maken. Bij punt 6 wordt hier op ingegaan.

Het begrip 'herstructurering' verduidelijkt wat wordt bedoeld met 'er zijn geen herstructureringsplannen aanwezig', een voorwaarde die wordt gesteld om een vergunning met een instandhoudingstermijn van 15 jaar te kunnen verlenen in het gebiedstype glastuinbouwgebied. Dit is een definitie die één op één is overgenomen uit provinciaal beleid

(de provinciale omgevingsverordening). Uit het bespreken en behandelen van concrete initiatieven en vergunningaanvragen zal moeten blijken wanneer er wel of geen sprake is van herstructurering. Ingeschat wordt dat er in verband met de plannen voor de Baan en Sotaweg niet kan worden meegewerkt aan huisvestingslocaties met een instandhoudingstermijn van 15 jaar. Zie punt 8 voor verdere uitleg.

4. Het wijzigen van artikel 2 lid 12, de algemene regel over parkeergelegenheid.

Uw raad heeft aangegeven dat differentiatie van de parkeernorm bespreekbaar is. De huidige parkeernorm die wordt gehanteerd is 0,7 parkeerplaats per persoon. Geadviseerd wordt om de norm van 0,7 parkeerplaats binnen de gebiedstypen Buitengebied, Glastuinbouwgebied en Bedrijventerreinen in stand te houden. Wel wordt voorgesteld om binnen het gebiedstype Kern en een parkeernorm van 1,0 te hanteren. Binnen de woonwijken is de parkeerdruk over het algemeen hoog. De arbeidsmigranten die in dit gebiedstype wonen, reizen ook veelal met eigen vervoer van en naar het werk.

Ter vergelijking is in de Nota Parkeernormen 2018 voor kamerverhuur (zelfstandig en niet-zelfstandig) een minimale norm van 0,5 parkeerplaats per kamer opgenomen. Voor kleine appartementen (<65 m²) is een minimale norm van 0,9 per woning opgenomen. Het advies is om bij een aanvraag voor een grotere huisvestingslocatie de aanvrager middels verkeerskundig onderzoek te laten motiveren waarom er afgeweken kan worden van de parkeernorm, zoals nu reeds het geval is. Dus om enkel medewerking te verlenen aan het hanteren van een lagere parkeernorm als dit gemotiveerd kan worden.

5. Het toevoegen van een algemene regel over concentratie van grotere huisvestingslocaties:

Uw raad heeft aangegeven dat het college met een voorstel mag komen om het begrip concentratie te verduidelijken. Er zijn diverse manieren voorhanden om concentratie uit te leggen en hier vervolgens beperkingen aan te hangen. Aan de hand van een eerder opgesteld overzicht van afgegeven vergunningen valt op te maken dat de huisvestingslocaties waarvoor de gemeente reeds een vergunning heeft afgegeven, zich verspreid over de gemeente bevinden. Hierdoor ontbreekt de directe noodzaak om hier nadere regels over op te nemen.

Nu de gemeente ook initiatieven voor grootschalige huisvesting heeft ontvangen, is wel relevant hoe er met verzoeken van die orde van grootte dient te worden omgegaan. Er wordt voorgesteld geen limiet te leggen op het maximale aantal personen dat kan worden gehuisvest. Dit kan beoordeeld worden op het moment dat er een initiatief binnenkomt. Wel wordt voorgesteld om het mogelijk maken van grotere huisvestingslocaties op korte afstand van elkaar te beperken. Met het wijzigen van de regel over concentratie is het niet langer mogelijk om binnen een straal van 750 meter vanaf een reeds vergunde huisvestingslocatie voor meer dan 50 personen nog een huisvestingslocatie voor meer dan 50 personen te vergunnen.

Hierbij wordt een uitzondering gemaakt voor ondernemingen die arbeidsmigranten werkzaam bij deze onderneming huisvesten op eigen terrein. Zo blijft het binnen het glastuinbouwgebied mogelijk voor ondernemers om huisvesting naast de werklocatie te realiseren.

6. Het toevoegen van een algemene regel over 'nieuwbouw'.

Uw raad heeft aangegeven dat het hanteren van 15 m² leefoppervlakte per arbeidsmigrant op nieuwbouwlocaties bespreekbaar is. De 15 m² en de term leefoppervlakte zijn afkomstig

uit het rapport 'geen tweederangs burgers' van de commissie Roemer. De commissie Roemer heeft aangegeven dat er op een huisvestingslocatie per arbeidsmigrant 15 m² leefoppervlakte beschikbaar moet zijn. De term leefoppervlakte is een term die voor interpretatie vatbaar is. Om die reden is er voor gekozen om in plaats daarvan het begrip 'gebruiksoppervlak wonen (GBO)' te hanteren. Deze terminologie wordt momenteel door Stichting Normering Flexwonen (SNF) gehanteerd. Het gebruiksoppervlak wonen is de oppervlakte waarvoor wordt ingeschat dat deze nuttig gebruikt kan worden door de arbeidsmigrant zelf. Het gebruiksoppervlak van 15 m² dient geheel inpandig te zijn. Alle voorzieningen (sanitair, keuken, slaapvertrek en woonkamer of ontspanningsruimte) dienen onder één dak en inpandig bereikbaar te zijn.

7. Het toevoegen van een algemene regel over 'aangrenzende locaties'

Deze algemene regel wordt voorgesteld om te verduidelijken wat onder concentratie wordt verstaan. Met name voor woonwijken en woonlinten wordt voorgesteld om huisvesting niet aaneengesloten plaats te laten vinden. Met het toevoegen van deze regel is het niet langer mogelijk om huisvesting in rijtjeswoningen te realiseren in naast elkaar gelegen woningen.

8. Het wijzigen van artikel 3.2 glastuinbouwgebied.

Met deze wijziging wordt het mogelijk om huisvesting van arbeidsmigranten met inbegrip van een aantal voorwaarden voor een periode van 15 jaar te vergunnen. Deze wijziging wordt voorgesteld naar aanleiding van een beleidswijziging van de provincie. De voorwaarden met betrekking tot herstructureringsplannen, herstellen van het glastuinbouwgebied, zichtbaarheid vanaf de openbare weg en goede ontsluiting vanaf de openbare weg komen overeen met de voorwaarden die de provincie hier aan heeft verbonden. Indien de aanvrager niet aan alle voorwaarden kan voldoen die hier aan worden gesteld, wordt er gekeken of aan de voorwaarden kan worden voldaan om medewerking te verlenen aan een vergunning met een instandhoudingstermijn van 10 jaar.

9. Het wijzigen van artikel 3.3 bedrijventerreinen.

Onder het gebiedstype bedrijventerreinen vallen de terreinen De Lasso, de Drechthoek en Veenderveld. Op deze terreinen is door middel van een functieaanduiding in het bestemmingsplan aangegeven wat voor bedrijfsactiviteiten hier zijn toegestaan. De bedrijfsactiviteiten die hier zijn toegestaan, vallen overwegend binnen milieucategorie 3 en 4. Provinciaal beleid geeft aan dat met name bedrijventerreinen met milieucategorie 1 en 2 zich lenen voor functiemenging. Er wordt aangegeven dat functiemenging in mindere mate ook mogelijk is op bedrijventerreinen met milieucategorie 3. Bedrijventerreinen met milieucategorie 4 en hoger verdragen zich in het algemeen niet met functiemenging, zeker niet met gevoelige functies zoals wonen. Voorgesteld wordt om enkel medewerking te verlenen aan huisvesting binnen bestemmingen waarop ten hoogste milieucategorie 3 van toepassing is. Ook wordt voorgesteld om aan ten hoogste één huisvestingslocatie van 50 of meer personen per bedrijventerrein medewerking te verlenen.

10. Het toevoegen van een artikel over 'communicatie'.

Uw raad heeft aangegeven dat de gemeente een actievere rol kan spelen bij initiatieven voor huisvestingslocaties. Dit is in ieder geval gewenst bij locaties die mogelijk gevoelig liggen. In het beleid is reeds opgenomen dat initiatiefnemers eerst met de gemeente in overleg gaan alvorens zij hun aanvraag indienen. Wel kan de gemeente in de initiële fase bekijken of de door de initiatiefnemer voorgestelde aanpak aansluit bij de locatie en grootte van de huisvestingslocatie. Er wordt in ieder geval gecommuniceerd over een huisvestingslocatie na een besluit van het college en op het moment dat de gemeente akkoord gaat met de beoogde aanpak.

Aangaan convenant met SNF

Op de avond van 12 december heeft de voorzitter van Stichting Normering Flexwonen (SNF) een presentatie gegeven. SNF sprak toen over de mogelijkheid een convenant aan te gaan. Met het aangaan van het convenant wordt o.a. bewerkstelligd dat SNF inzicht geeft in de aantallen bedden, huisvestingslocaties en ondernemingen die zich binnen de gemeentegrenzen bevinden. Het aangaan van het convenant is een collegebevoegdheid. Het college wil de raad in de gelegenheid stellen haar wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Dit is overeenkomstig artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet. We zijn momenteel nog in gesprek over de inhoud van het convenant. De tekst wordt op een later moment aan u voorgelegd.

Uitvoering

Kosten

Aan dit voorstel zijn geen kosten verbonden.

Participatie en tijdlijn

- De gemeente heeft twee bijeenkomsten georganiseerd (21 en 22 juni 2022) voor respectievelijk omwonenden, huisvesters/ondernemers en arbeidsmigranten.
- Op de C&K avond van 12 december 2022 heeft uw raad kaders meegegeven.
- Middels een in februari 2023 verspreide enquête is arbeidsmigranten de mogelijkheid gegeven ervaringen te delen.

Op basis hiervan is voorliggend voorstel opgesteld. Na besluitvorming van de gemeenteraad zal het besluit gepubliceerd worden.

Risico's

N.v.t.

Regio

N.v.t.

Duurzaamheid

Dit initiatief heeft geen betrekking op duurzaamheid.

Evaluatie

Ons college stelt voor om de jaarlijkse evaluatie van de beleidsregel in stand te houden. Uw gemeenteraad zal na één jaar wederom worden geïnformeerd over de beleidsregel en wij zullen eventueel benodigde wijzigingen voorstellen om het huisvesten van arbeidsmigranten binnen de gemeente nog beter mogelijk te maken.

Roelofarendsveen, 21-3-2023

Burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,
R. van Zijl A. Heijstee-Bolt

Bijlagen behorend bij het voorstel

Flyer woonkwaliteit arbeidsmigranten
Was-woordt tabel huisvesting arbeidsmigranten
Vigerend Afwijkingenbeleid ruimtelijke ordening
Concept Beleidsregel huisvesting arbeidsmigranten 2023