



## Huisvesting Arbeidsmigranten Opmeer

Onderzoek Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer

25 oktober 2023

## **Inhoudsopgave**

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| Bestuurlijke rapportage                        | 3  |
| Inleiding                                      | 4  |
| Analyse                                        | 5  |
| Conclusies                                     | 12 |
| Aanbevelingen                                  | 14 |
| Bestuurlijke reactie                           | 15 |
| Nawoord rekenkamer                             | 19 |
| Huisvesting Arbeidsmigranten in Opmeer BIJLAGE | 21 |
| Lijst van geraadpleegde documenten             | 94 |



# **Huisvesting Arbeidsmigranten in Opmeer**

## **Bestuurlijke rapportage**

Onderzoek Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer

23 november 2023

## *Inleiding*

De rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten wordt uitgevoerd en naar de doeltreffendheid van dat beleid. Het doel van dit onderzoek is daarbij het verstrekken van inzicht aan de gemeenteraad in de manier waarop gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd en in de factoren die de doeltreffendheid van dat beleid bepalen, opdat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad versterkt kan worden. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In welke mate wordt het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten doeltreffend gerealiseerd en welke factoren bepalen de doeltreffendheid van dit beleid?

Deze onderzoeksvraag kan vertaald worden naar de volgende deelvragen:

1. Welk normenkader kan gehanteerd worden voor de uitvoering van beleid?
2. Welk beleid heeft de gemeente vastgesteld met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten?
3. Hoe verloopt de uitvoering van dat beleid in de praktijk?
4. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en welke rol speelt de gemeenteraad met betrekking tot dit beleidsonderwerp?
5. Hoe verhouden het beleid en de uitvoering zich tot het geformuleerde normenkader?
6. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren?

Het normenkader is conform het onderzoeksprotocol geconstrueerd aan de hand van een analyse van wetenschappelijke literatuur, eerder onderzoek op dit terrein, hogere wet- en regelgeving, jurisprudentie, adviezen, etc. Dit normenkader fungeert eerder als zoeklicht voor het onderzoek, dan als kwantitatief kader waar het beleid en de praktijk aan moeten voldoen. Het normenkader gaat bijvoorbeeld in op de manier waarop de doelstellingen zijn geformuleerd, de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering, de mate waarin het beleid politiek en bestuurlijke steun geniet, etc.

Om het vastgestelde beleid in beeld te brengen zijn alle genomen college- en raadsbesluiten, inclusief de aangenomen moties en amendementen, met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten geanalyseerd en in beeld gebracht. De uitvoering van het beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten in de praktijk is getraceerd aan de hand van interviews met ambtenaren (zowel beleidsambtenaren als toezichthouders), maar ook met arbeidsmigranten zelf. Op die manier ontstaat een beeld van de wijze waarop het gemeentelijk beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.

De communicatie richting de gemeenteraad is getraceerd aan de hand van alle documenten die zijn toegezonden aan de gemeenteraad (raadsinformatiebrieven, raadsvoorstellen, etc.) en informatie die mondeling tijdens commissie- en raadsvergaderingen door het college is verstrekt. De rol die de raad zelf speelt is in beeld gebracht aan de hand van de discussies die in commissie- en raadsverband zijn gevoerd door de raadsleden.

Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre het gevoerde beleid en de uitvoering in de praktijk zich verhouden tot de aandachtsgebieden, zoals weergegeven in het normenkader. Tevens is daarbij een vergelijking gemaakt met de gemeente Medemblik, aangezien hetzelfde onderzoek ook voor deze gemeente is uitgevoerd. Centraal in deze analyse staan mogelijke verklaringen voor de mate van doeltreffendheid. Deze analyse kan leiden tot aanbevelingen om de doeltreffendheid te optimaliseren.

De gemeente Opmeer heeft niet recentelijk beleid vastgesteld voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In 2009 stelt de gemeenteraad de kadernota Huisvesting Buitenlandse Werknemers West-Friesland vast en dit moment zal als startpunt van dit onderzoek worden aangemerkt.

### Analyse

Als de bevindingen uit het onderzoek worden afgezet tegen het geformuleerde normenkader, ontstaat het volgende beeld:

| Operationele norm                                                        | Paragraaf in de bijlage | Bevinding                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                          |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Operationele norm voor beleid</b>                                     | <b>6.2</b>              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Het beleid is conform Nationale wetgeving en EU-richtlijnen vormgegeven. | 6.2.1.1                 | <p>In de kadernota die in 2009 wordt vastgesteld, wordt aangegeven dat de gewenste situatie dient te voldoen aan wet- en regelgeving, maar de nota zelf gaat hier verder niet op in (Kadernota, 2009, p. 17). Ook het raadsvoorstel van 17 december 2009, waarin de kadernota wordt vertaald naar gemeentelijk beleid, gaat niet verder in op de nationale wetgeving of de EU-doelstellingen.</p> <p>Op 3 september 2013 wordt een convenant vastgesteld, waarin de gemeente zich verplicht een beleidskader vast te stellen dat voldoende mogelijkheden biedt om bestaande huisvestingscapaciteit te benutten, dan wel nieuwe te realiseren. Nadien wordt echter geen beleidskader meer vastgesteld. Vermoedelijk gaat men ervan uit, dat de gemeentelijke vertaling van de kadernota, zoals deze op 17 december 2009 is vastgesteld, een toereikend beleidskader biedt. Hierin wordt immers aangegeven hoe de gemeente aanvragen zal beoordelen.</p> <p>Het beeld is, dat het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten niet in een actuele beleidsnota is vastgelegd, maar in de bestemmingsplannen.</p> |

|                                                                                                                                                                                                             |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                             |         | Dit beeld wordt tevens tijdens de interviews bevestigd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Per huisvestingscategorie dient aangegeven te worden of huisvesting is toegestaan en zo ja, wat per categorie het maximaal aantal personen is. Begrippen die gehanteerd worden zijn duidelijk en eenduidig. | 6.2.1.2 | <p>Op 19 april 2018 besluit de raad het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Opmeer 2014' te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfsperven (Besluitenlijst gemeenteraad, 19 april 2018).</p> <p>Opmerkelijk is wel, dat als het bestemmingsplan Landelijk Gebied wordt geraadpleegd, hier nog steeds een maximum van 30 seizoensarbeiders per bedrijf wordt vermeld (2.5.12, Toelichting bestemmingsplan Landelijk Gebied). Het bestemmingsplan is dus niet gewijzigd naar aanleiding van het raadsbesluit.</p> <p>Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting opgegeven: "Plannen met meer dan 30 plaatsen voldoen niet aan het bestemmingsplan en kunnen met een uitgebreide procedure worden vergund, met inachtneming van de overige bestemmingsplanregels" (Ambtelijke reactie, 10 juli 2023, vgl. Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023).</p> <p>In de kadernota wordt duidelijk waar men arbeidsmigranten kan huisvesten. Niet duidelijk is evenwel, onder welke nadere voorwaarden huisvesting is toegestaan en welke maxima gelden.</p> |
| Eén persoon per slaapkamer en minimaal 15 m2 leefoppervlakte per persoon. 5,5 m2 per slaapkamer.                                                                                                            | 6.2.1.3 | <p>Hoewel de beleidsregels Kruimelgevallen stellen dat per woning vier arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest, wordt niet als eis gesteld, dat iedere arbeidsmigrant de beschikking moet hebben over een eigen kamer.</p> <p>De gemeente gaat ook in andere documenten niet uit van eenpersoons slaapkamers. Zo wordt in het bestemmingsplan Landelijk Gebied aangegeven, dat de oppervlakte van een kamer minimaal 5 m2 per persoon moet bedragen, met een maximum van twee personen per kamer (3.6.1, Bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                                                                                               |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                               |         | Het criterium van 5 m2 per persoon per slaapkamer voldoet aan de SNF norm (3,5 m2), maar niet aan de norm van 5,5 m2 die het Aanjaagteam (zie het normenkader in de bijlage) heeft gesteld.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie worden actief opengesteld voor EU-arbeidsmigranten. | 6.2.1.4 | <p>In het convenant dat op 3 september 2013 ondertekend wordt, verplicht de gemeente zich in overleg met werkgevers zodanige voorzieningen te treffen, dat inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden (art. 4 lid 1, Convenant). Tevens dient de gemeente zich in te spannen om de beschikbare middelen voor taalcursussen ook ter beschikking te stellen voor arbeidsmigranten en arbeidsmigranten op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen (art. 4 lid 2, Convenant). Opmerkelijk is, dat de ondervraagde arbeidsmigranten geen weet hebben van taalcursussen. Ook overigens zijn geen documenten bekend die wijzen op de realisatie van deze ambities.</p> <p>Arbeidsmigranten aan hun kant hebben weinig behoefte aan contact met de gemeente, aangezien zij bevreesd zijn voor extra controles of dat zij meer belasting moeten betalen.</p>             |
| De gemeente beschikt over een actueel (jaarlijks vastgesteld) toezichtsplan.                                  | 6.2.1.5 | <p>Jaarlijks wordt door het college een uitvoeringsprogramma VTH vastgesteld. Ook verschijnt jaarlijks een VTH jaarverslag.</p> <p>Met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten heeft de gemeente in het jaarverslag 2022 de volgende doelstelling geformuleerd: "Geen huisvesting van arbeidsmigranten buiten de beleidskaders zoals vastgesteld in het bestemmingsplan Landelijk gebied en de Kadernota huisvesting buitenlandse werknemers". Deze doelstelling wordt vertaald naar de volgende indicator: "Aantal bekende huisvestingslocaties van arbeidsmigranten buiten de beleidskaders zoals vastgesteld in het bestemmingsplan Landelijk gebied en de Kadernota huisvesting buitenlandse werknemers</p> <p>In het uitvoeringsprogramma VTH 2023 behoort de huisvesting van arbeidsmigranten niet expliciet tot de onderwerpen die hoog geprioriteerd zijn. Wel is mogelijk dat het illegaal gebruik van</p> |

|                                                           |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                           |            | <p>bedrijfspannen en het niet recreatief gebruik van verblijfsrecreatie mede betrekking heeft op het onvergund huisvesten van arbeidsmigranten. Dit wordt in het ambtelijk wederhoor bevestigd: Het 'Goed houden van de recreatieve leefomgeving' betreft tevens het huisvesten van arbeidsmigranten' (Ambtelijk wederhoor, 26 september 2023).</p> <p>Opmerkelijk is, dat de doelstellingen zoals deze worden geformuleerd in het VTH jaarverslag van 2022 expliciet ingaan op de huisvesting van arbeidsmigranten, terwijl in het uitvoeringsprogramma 2022 en 2023 niet als zodanig doelstellingen staan geformuleerd die expliciet betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten.</p> |
| Duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheid heeft. | 6.2.2.1    | <p>In de convenanten wordt aangegeven welke verantwoordelijkheid de huisvesters hebben en wat de verplichtingen van gemeente zijn.</p> <p>Zo verplichten huisvesters zich om de uniforme huisvestingsnorm in acht te nemen, evenals alle voorschriften van het Bouwbesluit, het bestemmingsplan en andere gemeentelijke voorschriften, waaronder het bijhouden van een nachtregister.</p> <p>Op basis van het convenant van 2013 en 2014 verplicht de gemeente zich zodanige voorzieningen te treffen dat inschrijving in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden.</p>                                                                                                                           |
| Het beleid is gebaseerd op valide causale relaties.       | 6.2.2.2    | <p>In de kadernota worden de nodige beleidsveronderstellingen gehanteerd. Zo ziet men een relatie tussen het gebrek aan alternatieven voor huisvesting in combinatie met het ontbreken van een goed handhavingsbeleid enerzijds en illegale huisvesting anderzijds. Ook wordt in deze nota de causale relatie tussen de onduidelijkheid in beleid en de lange procedures en illegale huisvesting gelegd.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                           |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Operationele norm voor uitvoering</b>                  | <b>6.3</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Vanuit de gemeente wordt toezicht uitgeoefend op de       | 6.3.1.1    | <p>Hoewel de raad behoefte heeft aan een actueel beeld van illegale huisvesting, heeft de gemeente</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                  |                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>naleving van gemeentelijke bepalingen.</p>                    |                | <p>geen integraal beeld hiervan. Controle op illegale huisvesting wordt uitgevoerd op basis van klachten of meldingen, maar dit levert geen volledig beeld op. Deze reactieve insteek wordt ook tijdens andere interviews bevestigd. Nu wordt vooral geacteerd op basis van klachten, signalen van collega's en rondes die men zelf maakt.</p> <p>De indruk bij de gemeente is, dat illegale huisvesting niet veel voorkomt in de gemeente. Onvergunde huisvesting vindt met name plaats bij het recreatiepark De Perelaer. Dit heeft in het verleden ook wel tot het opleggen van dwangsommen geleid.</p> <p>Tijdens de controles stuitte de gemeente op illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Daarnaast kwamen tijdens de controles ook andere zaken aan het licht. Hoewel de huurprijzen niet te hoog zijn, slaapt men soms wel met vier tot vijf man in een stacaravan waar maar twee slaapkamers zijn ingericht. Ook is de ventilatie niet altijd op orde.</p> <p>Door op verschillende data binnen een langere periode dezelfde personen aan te treffen en hier goed verslag van te doen, kon de gemeente het invorderen van een dwangsom op de Perelaer met succes rechtvaardigen.</p> |
| <p>De huisvesting geschiedt conform het gemeentelijk beleid.</p> | <p>6.3.1.2</p> | <p>De perceptie van huisvesting verschilt onder de respondenten. Respondenten die vermoedelijk illegaal gehuisvest worden, slapen soms met acht personen in een woning en moeten een kamer delen. Soms slapen drie arbeidsmigranten op één kamer. De kamers mogen niet altijd worden afgesloten met als gevolg dat veel gestolen wordt. De afgelopen twee maanden zijn deze arbeidsmigranten één tot drie keer verhuisd zonder dat vooraf wordt aangegeven wanneer en waarheen men gaat verhuizen. Dit gebeurt ook midden in de nacht als men bang is voor controle. Soms wordt nooit schoongemaakt en algemeen klagen deze respondenten over de slechte hygiëne in het huis.</p> <p>Bij de vergunde huisvesting wordt over het algemeen goed voldaan aan de voorwaarden.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Het proces van vergunningsafhandeling verloopt doelmatig.</p>                                                                                                                                                                                                                                             | <p>6.3.1.3</p> | <p>Het proces van vergunningverlening laat zich goed vergelijken met de procesvoering binnen andere gemeenten. Aangezien de gemeente geen aparte beleidsnota hanteert met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten, wordt eerst aan het bestemmingsplan getoetst. Mocht de aanvraag niet passen, dan kan men bezien of een en ander buitenplans op basis van de beleidsregels Kruiemelgevallen is in te passen.</p> <p>Aan de hand van de casestudie wordt duidelijk, dat de gemeente actief registreert wanneer een vergunning expireert en opnieuw moet worden aangevraagd. De gemeente voert snel intern en extern overleg. Daarnaast behoeft geen vergunning brandveilig gebruik aangevraagd te worden en maakt men relatief weinig gebruik van externe adviseurs. De indruk bestaat echter, dat het dossier dat betrekking heeft op deze casus niet compleet is.</p> |
| <p>De uitvoering dient voldoende draagvlak te hebben bij raadsleden, collegeleden en externe betrokkenen (werkgevers, huisvesters, arbeidsmigranten). De mate van draagvlak is te traceren aan de hand van commissie- en raadsvergaderingen, interviews met werkgevers, huisvesters en arbeidsmigranten.</p> | <p>6.3.2.1</p> | <p>Aangezien de gemeente geen actueel beleidskader hanteert dat specifiek gericht is op de huisvesting van arbeidsmigranten, kan niet getraceerd worden in hoeverre draagvlak bestaat voor het beleid.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>Ambtenaren die het beleid uitvoeren zijn voldoende gecommitteerd. Voldoende opleiding, werkervaring en capaciteit aanwezig. Voldoende middelen zijn beschikbaar om het beleid uit te kunnen voeren: ICT voorzieningen, administraties, overige middelen.</p>                                              | <p>6.3.3.1</p> | <p>Op het gebied van toezicht en handhaving rijst de indruk dat de capaciteit erg beperkt is. Hoewel tijdens de interviews wordt aangegeven dat de personele capaciteit op het gebied van handhaving en toezicht op orde is, wordt tevens aangegeven, dat de toezichtscapaciteit voor locaties buiten het recreatiegebied zeer beperkt is.</p> <p>Het uitvoeringsprogramma 2023 vermeldt in dit verband, dat in 2022 de focus lag op het op sterkte houden van de uitvoeringsorganisatie met name door inhuurkrachten. Het grote aantal planinitiatieven en personeelsswisselingen zorgden voor een hoge werkdruk. In 2023 wordt de</p>                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                  |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                  |         | <p>afdeling nog steeds gekenmerkt door een groot personeelsverloop. Er is sprake van schaarste aan gekwalificeerd personeel en dus sprake van een tekort aan specialistische kennis en capaciteit.</p> <p>Wanneer de beschikbare capaciteit wordt afgezet tegen het verwachte werkaanbod, zoals weergegeven in het uitvoeringsprogramma 2023, kan geconstateerd worden dat voldoende personele en financiële capaciteit beschikbaar is (VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 14).</p>                 |
| De gemeente weet waar arbeidsmigranten wonen, waar ze werken en via welke werkgever dat gebeurt. | 6.3.4.1 | <p>Desgevraagd wordt gesteld dat de raad graag in beeld wil hebben of en in welke mate sprake is van illegale huisvesting. Een integraal beeld hiervan is echter moeilijk te vormen. Soms komen klachten of meldingen binnen en wordt op basis hiervan een controle uitgevoerd. Dit levert echter geen volledig beeld op.</p> <p>De gemeente beschikt niet over een geautomatiseerde administratie, waarmee snel en accuraat een overzicht kan worden gegenereerd van verstrekte vergunningen.</p> |
| De gemeente leeft de BRP bepalingen onverkort na. De gemeente stimuleert een RNI registratie.    | 6.3.4.2 | <p>Een knelpunt op het gebied van registratie is, dat het weliswaar verplicht is om bij een verblijf langer dan vier maanden te registreren voor de BRP, maar dat dit niet met een bestuurlijke sanctie kan worden afgedwongen. “We kunnen op dit moment geen boete opleggen”, aldus de respons in dit verband.</p>                                                                                                                                                                                |

## Conclusies

Op basis van de analyse van de bevindingen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. De gemeente Opmeer werkt met een beleidskader dat in 2009 is vastgesteld. Met de ondertekening van een regionaal convenant (2013) verplicht de gemeente zich een beleidskader vast te stellen dat voldoende mogelijkheden biedt om bestaande huisvestingscapaciteit te benutten, dan wel nieuwe te realiseren. Dit convenant leidt echter niet tot een nieuw beleidskader c.q. beleid.
2. Het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten is niet in een actuele beleidsnota vastgelegd. De uitvoering van het beleid vindt plaats in de bestemmingsplannen inclusief het "kruimelgevallen"-beleid.
3. De gemeente stelt niet als eis, dat arbeidsmigranten gehuisvest dienen te worden in een eenpersoonsslaapkamer. Ook wordt geen percentage eenpersoonsskamers gegeven, hetgeen in de gemeente Medemblik wel wordt gedaan.
4. Met het regionaal convenant (2013) verplicht de gemeente zich in overleg met werkgevers zodanige voorzieningen te treffen, dat inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden en om middelen voor taalcursussen ter beschikking te stellen voor arbeidsmigranten. En tevens op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat deze verplichting wordt nagekomen.
5. Arbeidsmigranten hebben aan hun kant weinig behoefte aan contact met de gemeente. Men is bang dat voor extra controles of dat men meer belasting moet betalen, als contact wordt opgenomen met de gemeente.
6. De activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten zijn minder concreet geformuleerd in de VTH-uitvoeringsprogramma's dan bij de gemeente Medemblik. De VTH-jaarverslagen gaan wel concreter in op de activiteiten die op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten worden uitgevoerd.
7. De gemeente neemt zelf geen initiatief in de huisvesting van arbeidsmigranten. De primaire verantwoordelijkheid voor de huisvesting ligt bij huisvesters en werkgevers, waarbij de gemeente een faciliterende en toetsende rol op zich neemt.
8. De kadernota (2009) gaat uit van een relatie tussen adequate huisvesting, illegale huisvesting en vergunnen, toezicht en handhaving. De gemeente levert echter geen extra inspanning om via het vergunnen van huisvesting, illegale huisvesting terug te dringen en daarmee tevens het beslag op toezicht en handhaving te reduceren.
9. De gemeente spant zich in om illegale huisvesting op de Perelaer te voorkomen. De gemeente werkt echter niet met een leegstandslijst of voert andere acties uit die specifiek zijn gericht op het traceren van illegale huisvesting op overige locaties.
10. De gemeente Opmeer handhaaft op basis van klachten en meldingen. De gemeente maakt geen inschatting van mogelijke illegale huisvesting en heeft geen volledig beeld van illegale huisvesting. De gemeente controleert jaarlijks de vergunde huisvesting op de gebruikelijke wijze. Daarnaast voert de gemeente herhaal controles uit met het oog op registratie. In sommige gevallen legt de gemeente bestuurlijke sancties op.
11. Uit controles blijkt dat bij vergunde huisvesting doorgaans wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden. Vergunde huisvesting betekent voor arbeidsmigranten veelal een ruimere

behuizing, waarbij de hygiëne en de brandveiligheid beter geborgd is. Bij illegale huisvesting is het beeld beduidend pessimistischer.

12. De procedure voor vergunningverlening worden binnen de gestelde termijnen doorlopen, zo blijkt uit de casestudie. De casus laat bovendien zien dat de initiatiefnemer kan volstaan met een vergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening. Een vergunning brandveilig gebruik maakt geen onderdeel uit van deze procedure. Dit zou tot een (veel) langere procedure kunnen leiden. Het aantal adviserende actoren is beperkt, zo wordt geen advies ingewonnen bij de Agrarische Beoordelingscommissie. Deze conclusies zijn echter gebaseerd op de case studie, waarvan het vermoeden bestaat dat het dossier niet compleet was.
13. De gemeente onderneemt geen pogingen om de registratie te verbeteren, bijvoorbeeld door invoering van het Westlands model. Sommige uitzendbureaus raden de arbeidsmigranten af om te registreren.
14. Het overzicht van verleende vergunningen is niet compleet. Zo ontbreekt een omgevingsvergunning voor een expathotel aan de Waterkant 54 in Spanbroek. De gemeente beschikt niet over een geautomatiseerde administratie.
15. De gemeente beschikt niet over actueel beleid gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten. Voor de gemeenteraad ontbreekt daarmee een kader om collegebesluiten met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten te toetsen. Informatiebrieven vanuit het college doen niets af aan deze omissie.
16. In april 2018 besluit de raad het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Opmeer 2014' te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfspercelen. Als het bestemmingsplan Landelijk Gebied wordt geraadpleegd, wordt hier echter nog steeds een maximum van 30 seizoenarbeiders per bedrijf vermeld.
17. Meerdere aanzetten tot beleid krijgen geen vervolg en bereiken de gemeenteraad niet in de vorm van een raadsvoorstel. Illustratief is het plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen (Beeldvormende raadsbijeenkomst 23 februari 2023). Het college heeft vervolgens het plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen vastgesteld.
18. Ook regionale initiatieven met betrekking tot arbeidsmigranten leiden niet tot raadsvoorstellen.
19. Opmerkelijk is, dat VTH-uitvoeringsprogramma's en VTH-jaarverslagen ter kennisgeving worden aangeboden aan de raad en vervolgens zonder discussie voor kennisgeving worden aangenomen.

## *Aanbevelingen*

Uit de bovenstaande conclusies volgen de volgende aanbevelingen:

1. Het beleid van de gemeente met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten is in de bestemmingsplannen en in de regels met betrekking tot kruimelgevallen vastgelegd. Vermoedelijk gaan ook andere beleidsdocumenten in op de huisvesting. Dit levert een vrij versnipperd beeld op, met als gevolg dat belanghebbenden niet altijd goed op de hoogte (kunnen) zijn van de regels die de gemeente stelt aan de huisvesting van arbeidsmigranten. Aanbevolen wordt één beleidskader vast te stellen dat specifiek gericht is op de huisvesting van arbeidsmigranten. In dit beleidskader kan worden aangegeven welke maxima gelden voor welk gebied en kan men tevens ingaan op de voorwaarden en de ruimtelijke onderbouwing. Dit beleidskader kan vertaald worden naar concrete beleidsregels die gepubliceerd kunnen worden. Op deze manier ontstaat een integraal beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten, dat ook als zodanig naar belanghebbenden gecommuniceerd kan worden.
2. De VTH-jaarverslagen beschrijven concreter de activiteiten die met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten worden uitgevoerd, dan de VTH-uitvoeringsprogramma's. Aanbevolen wordt, om in de uitvoeringsprogramma's in de lijn van de jaarverslagen expliciet doelstellingen te formuleren die betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten.
3. Aanbevolen wordt de nieuwe wet Goed verhuurderschap te benutten. Hierin wordt aangegeven dat de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst gescheiden dienen te zijn. Ook geeft deze wet andere criteria aan, waaraan de verhuur van woonruimte dient te voldoen. Zo wordt iedere vorm van intimidatie richting de huurder verboden, zijn maxima gesteld aan waarborgsommen, is een verplichting vastgelegd om de huurder te informeren, is het in rekening brengen van servicekosten gereguleerd, etc.
4. Stimuleer de registratie van arbeidsmigranten, onder meer door invoering van het Westlands model, door huisvesters op het belang van registratie aan te spreken en door een bestuurlijke boete vast te leggen in de APV. De Wet BRP geeft de colleges van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een bestuurlijke boete van ten hoogste 325 euro op te leggen. Deze boete kan worden opgelegd aan burgers die een in de wet opgenomen verplichting, die van belang is voor het correct bijhouden van de basisregistratie personen, niet nakomen,.
5. Aanbevolen wordt om de administratie van vergunde huisvesting te automatiseren, zodat snel een volledig overzicht kan worden gegeven van verstrekte vergunningen.



Rekenkamercommissie Medemblik - Opmeer

|             |                     |
|-------------|---------------------|
| Ons kenmerk | 23.0021748          |
| Zaaknummer  | Z23002033           |
| Datum       | 30 november 2023    |
| Afdeling    | Strategie & Opgaven |

**Onderwerp: Reactie Concept Rapportage Huisvesting Arbeidsmigranten**

Geachte heer/mevrouw,

In antwoord op uw verzoek om een reactie op de concept-rapportage Huisvesting Arbeidsmigranten in het kader van hoor-wederhoor sturen wij u hierbij onze reacties op de aanbevelingen en conclusies.

**Vragen**

Hebt u vragen, dan kunt u contact opnemen met H. Wagenaar, telefoon 0226 – 36 3333 of via [gemeente@opmeer.nl](mailto:gemeente@opmeer.nl).

Hoogachtend,  
namens Burgemeester en wethouders,

H. Wagenaar  
Afdeling Strategie & Opgaven

Reactie op de belangrijkste conclusies van de RKC:

- *Het regionaal convenant (2013) heeft niet tot een nieuw beleidskader c.q. beleid geleid.*
- *Meerdere aanzetten tot beleid krijgen geen vervolg en bereiken de gemeenteraad niet in de vorm van een raadsvoorstel.*
- *De gemeente neemt zelf geen initiatief in de huisvesting van arbeidsmigranten. De primaire verantwoordelijkheid voor de huisvesting ligt bij huisvesters en werkgevers, waarbij de gemeente een faciliterende en toetsende rol op zich neemt.*

#### **Reactie gemeente:**

De uitvoering van het ruimtelijk beleid vindt plaats met het bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer 2014, het raadsbesluit d.d. 19 april 2018 en het Kruimelgevallenbeleid Gemeente Opmeer 2019. Er is geen aanleiding voor een veronderstelling dat deze regelgeving initiatieven voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten onvoldoende faciliteert.

De gemeente Opmeer heeft de laatste jaren verschillende onderzoeken gedaan naar de behoefte aan zowel tijdelijke als permanente huisvesting.

In 2018 heeft de gemeente Opmeer het onderzoeksrapport Huisvesting buitenlandse werknemers in De Kop van Noord-Holland en Opmeer laten uitbrengen door Conclusr Group. Het rapport heeft de gemeente inzicht gegeven in de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften, n.l.:

1. De kwantitatieve vraag naar huisvesting: hoeveel buitenlandse werknemers zijn er werkzaam;
2. De kwalitatieve vraag naar huisvesting: hoeveel huisvesting is er en aan welk type huisvesting is behoefte;
3. Inventarisatie huidige aanbod van huisvesting: hoe en waar zijn de buitenlandse werknemers nu gehuisvest.

In 2022 is in samenwerking met de Westfriese gemeenten onderzoek gedaan naar mogelijke middelgrote zoeklocaties (voor minstens 100 logiesbedden) voor de destijds bekende tijdelijke huisvestingsbehoefte en ook is de toekomstige behoefte ingeschat. Ervaringscijfers wijzen uit dat ongeveer 1/3 van arbeidsmigranten zich (blijvend) willen vestigen. De andere zijn aangewezen op logiesaccommodaties. Voor Opmeer betekent dit een opgave van 120 nieuwe, additionele (logies)bedden. Uit het regionaal locatieonderzoek zijn 19 voorkeurszoekgebieden naar voren gekomen, waaronder het zoekgebied De Veken. Initiatiefnemers met plannen kunnen zich melden bij de gemeenten. Het zoekgebied wordt aan de hand van door initiatiefnemers in te dienen plannen nader ruimtelijk getoetst.

In januari 2023 heeft de gemeenteraad het Plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen vastgesteld en in uitvoering genomen, waarvan arbeidsmigranten met een permanente huisvestingsbehoefte één doelgroep is. Het Woonbehoefteonderzoek gemeente Opmeer ligt ten grondslag aan het plan van aanpak. Voor één locatie is een plan gemaakt waarvoor een participatietraject wordt doorlopen.

In oktober 2023 is de Woonvisie 2023-2028 vastgesteld, waarin op basis van het regionaal woonbehoefteonderzoek de opgave is beschreven om meer sociale huurwoningen te bouwen voor aandachtsgroepen zoals arbeidsmigranten.

- *Met het regionaal convenant (2013-2018) verplicht de gemeente zich in overleg met werkgevers zodanige voorzieningen te treffen, dat inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden en om middelen voor taalcursussen ter beschikking te stellen voor arbeidsmigranten. En tevens op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat deze verplichting wordt nagekomen.*

**Reactie gemeente:**

De gemeente heeft het digitaal platform 'Opmeer Leeft.nl' gefaciliteerd, waarop informatie staat over initiatieven, organisaties en activiteiten binnen de gemeente. Via dit platform kunnen geïnteresseerden zich aanmelden voor een taalcursus. Omdat het platform recentelijk operationeel is geworden, oriënteert de gemeente zich verder op de mogelijkheden om zichtbaarheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid van het platform verder te optimaliseren. Een alternatief dat kan worden onderzocht is het inrichten van een Digitaal informatiepunt voor arbeidsmigranten, zoals die van de gemeente Hollands Kroon.

- *De kadernota (2009) gaat uit van een relatie tussen adequate huisvesting, illegale huisvesting en vergunnen, toezicht en handhaving. De gemeente levert echter geen extra inspanning om via het vergunnen van huisvesting, illegale huisvesting terug te dringen en daarmee tevens het beslag op toezicht en handhaving te reduceren.*
- *De gemeente spant zich in om illegale huisvesting op de Perelaer te voorkomen. De gemeente werkt echter niet met een leegstandslijst of voert andere acties uit die specifiek zijn gericht op het traceren van illegale huisvesting op overige locaties.*

**Reactie gemeente:**

In het VTH uitvoeringsprogramma 2023 is expliciet tijd gereserveerd voor het doen van 5 'themacontroles huisvesting seizoenarbeiders' en daarnaast worden, evenals in de voorgaande jaren, algemene surveillancerondes gedaan en er wordt op meldingen/klachten gereageerd.

In het uitvoeringsprogramma 2024 worden de doelstellingen en activiteiten gespecificeerd opgenomen en de daaraan verbonden inzet van personele capaciteit gereserveerd.

- *Het overzicht van verleende vergunningen is niet compleet. Zo ontbreekt een omgevingsvergunning voor een expathotel aan de Waterkant 54 in Spanbroek. De gemeente beschikt niet over een geautomatiseerde administratie.*

**Reactie gemeente:**

De gemeente beschikt over een VTH-applicatie waarin de vergunningen, inclusief die voor het expathotel, zijn geregistreerd.

Reactie op de aanbevelingen:

#### Aanbeveling 1.

Stel één beleidskader vast met een vertaling naar concrete beleidsregels.

Reactie gemeente:

Het bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer 2014 met het raadsbesluit van 19 april 2018 (gericht op een omgevingsvergunning buitenplans afwijken bestemmingsplan) geeft mogelijkheden om tijdelijke seizoenarbeiders te huisvesten op een agrarisch bedrijfsperceel, waarbij voorwaarden worden gesteld aan de kwaliteit van de huisvesting en het toezicht.

Het Kruimelgevallenbeleid gemeente Opmeer 2019 geeft de mogelijkheid om tijdelijke seizoenarbeiders te huisvesten op een woonperceel, waarbij eveneens voorwaarden worden gesteld aan de kwaliteit van de huisvesting.

Daarmee heeft de gemeente invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van de gemeente om particuliere initiatieven, gericht op het realiseren van geschikte huisvesting, te faciliteren.

Dit beleid geeft belanghebbenden duidelijkheid over de voorwaarden waaronder planologisch medewerking wordt verleend. Initiatieven die niet in dit beleid passen zijn uitzonderlijk, zoals de bouw van het expathotel aan de Waterkant 54 in Spanbroek. Dergelijke grootschalige projecten worden op hun eigen merites beoordeeld.

De suggestie om het beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten te integreren nemen wij ter harte bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan en dan gaan we ook overwegen om de voorwaarden waaraan de huisvesting moet voldoen aan te passen.

#### Aanbeveling 2

Benut de Wet goed verhuurschap om de kwaliteit van de huisvesting te verhogen.

Reactie gemeente:

Bij het opstellen van een de omgevingsvisie en het omgevingsplan gaan wij, in overleg met de huisvesters en bij voorkeur ook met de regiogemeenten, de mogelijkheden die de wet biedt nader onderzoeken.

### Aanbeveling 3

Stimuleer de registratie van arbeidsmigranten, onder meer door invoering van het Westlands model en de toepassing van de bestuurlijke boete op basis van de Wet BRP.

#### Reactie gemeente:

Inschrijving voor arbeidsmigranten conform het Westlandsmodel is in de gemeente Opmeer ingevoerd voor de grotere aanbieders van huisvesting. Wij gaan met informatievoorziening stimuleren dat arbeidsmigranten die gehuisvest zijn op de andere locaties, zich ook op deze wijze inschrijven.

Wij hebben eerder onderzoek gedaan naar de meerwaarde van de bestuurlijke boete in relatie tot de voorwaarden die daarvoor aan de organisatie worden gesteld en hebben destijds besloten het instrument niet te implementeren. Wij gaan afwegen of een heroverweging van dat besluit wenselijk is.

### Aanbeveling 4

Neem in de VTH-uitvoeringsprogramma's expliciet doelstellingen op over de huisvesting van arbeidsmigranten.

#### Reactie gemeente:

Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma 2024 gaan we de doelstellingen en activiteiten met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten specificeren en afstemmen met het jaarverslag en we richten die op meer proactief toezicht, om een goed beeld te krijgen van de huisvestingslocaties en de mate van naleving van de voorwaarden.

### Aanbeveling 5

Automatiseer de administratie van vergunde huisvesting, zodat snel een volledig overzicht kan worden gegeven van verstrekte vergunningen.

#### Reactie gemeente:

Wij gaan in overleg met de leverancier om de mogelijkheid te onderzoeken, dat de VTH-applicatie automatisch een overzicht genereert van de in het registratiesysteem opgenomen vergunningen. Een andere optie is dat de vergunningen in een alternatief bestand worden geregistreerd.

### *Nawoord Rekenkamercommissie*

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college. Hoewel de rekenkamercommissie verheugd is over de manier waarop het college de aanbevelingen verder wil oppakken, wil de rekenkamercommissie enkele kanttekeningen plaatsen bij de bestuurlijke reactie.

Zo ziet het college geen aanleiding voor een veronderstelling dat het huidige gemeentelijke beleid initiatieven voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten onvoldoende faciliteert. Het college wijst daarbij op het bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer en het Kruimelgevallenbeleid. Tevens wijst het college erop dat in januari 2023 de gemeenteraad het Plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen heeft vastgesteld. Deze reactie gaat voorbij aan het gegeven, dat het beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten nog steeds in verschillende documenten wordt vormgegeven, hetgeen een versnipperd beeld kan opleveren. Bovendien is het Plan van aanpak huisvesting niet vastgesteld in januari 2023 door de gemeenteraad. Ambtelijk wordt in dit verband het volgende aangegeven: “Het college heeft op 14 februari 2023 het plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen vastgesteld. Vervolgens is intern gewerkt aan de uitvoering van het besluit” (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023). Gelukkig is het college voornemens om bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan het beleid met betrekking tot arbeidsmigranten te integreren en dit zal de rekenkamercommissie met belangstelling volgen.

De rekenkamercommissie is verheugd over het feit dat de gemeente een digitaal platform ‘Opmeer Leeft.nl’ heeft gefaciliteerd. Het onderzoek maakt evenwel duidelijk, dat arbeidsmigranten de gemeente niet a priori met vertrouwen tegemoet treden. De vraag rijst dan, in hoeverre een digitaal platform toereikend is en in hoeverre het dieperliggende probleem, het gebrek aan vertrouwen in de gemeente, hiermee wordt aangepakt.

Duidelijk is, dat de gemeente expliciet tijd heeft vrijgemaakt voor themacontroles en surveillancerondes en dat de gemeente tevens reageert op meldingen en klachten. De vraag is echter of dit genoeg is of dat omgezien moet worden naar juist andere activiteiten. Bekend is, dat bijvoorbeeld het werken met leegstandslijsten een effectief middel kan zijn om mogelijk illegale huisvesting te traceren. Enkel doorgaan met wat de gemeente nu al doet, zal vermoedelijk de effectiviteit van toezicht en handhaving niet vergroten. Ook hier is de rekenkamercommissie verheugd over het feit dat het college later in de reactie een meer proactief toezicht aankondigt, om een goed beeld te krijgen van de huisvestingslocaties en de mate van naleving van de voorwaarden.

De stelling van het college dat de verstrekte vergunningen via een VTH-applicatie worden geregistreerd, is tijdens dit onderzoek niet onderschreven. Dit geldt tevens voor de stelling van het college dat het Expathotel in de administratie is opgenomen. In het overzicht dat door de gemeente op 3 juli 2023 is verstrekt, komt namelijk het adres van het Expathotel (Waterkant 54) niet voor. In het ambtelijk wederhoor wordt in dit verband gesteld: “Ik veronderstel dat deze vergunning bij het inventariseren niet is opgemerkt” (28 september 2023). Hieruit valt niet alleen op te maken dat het overzicht incompleet is, maar ook dat dit overzicht handmatig is samengesteld. Bovendien komt het college later ook terug op deze stelling, waar het college stelt dat de gemeente in overleg gaat met de leverancier om de mogelijkheid te onderzoeken dat de VTH-applicatie automatisch een overzicht genereert van de verstrekte vergunningen.



# **Huisvesting Arbeidsmigranten in Opmeer**

## **BIJLAGE**

## Hoofdstuk 1: Onderzoekopzet Huisvesting Arbeidsmigranten

### 1.1 Inleiding en aanleiding

10 november 2020 besluit het college van de gemeente Opmeer kennis te nemen van het rapport “Arbeidsmigranten in West-Friesland” en de gemeenteraad te informeren over dit rapport middels een raadsinformatiebrief (Besluitenlijst college, 10 november 2020, Raadsinformatiebrief, 10 november 2020). Het onderzoek is uitgevoerd door Decisio. Het onderzoek is een belangrijke pijler voor verdere voorstellen voor registratie van deze werknemers, maar ook voor beleid om deze groep te huisvesten (Adviesnota college, 10 november 2020). In dit rapport wordt melding gemaakt van een stijging van het aantal arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de gemeente: van 70 in 2010 naar 380 in 2018 (Decisio, 2020, p. 6). In 2018 wonen 170 arbeidsmigranten in Opmeer, een groei van jaarlijks gemiddeld 11% ten opzichte van 2010 (Decisio, 2020, p. 12).

25 mei 2021 wordt een raadsinformatiebrief verzonden met betrekking tot de actualisatie van de cijfers van arbeidsmigranten in Noord-Holland Noord. Het betreft een actualisatie van het rapport “Arbeidsmigranten in West-Friesland”. Deze actualisatie is in opdracht van de provincie Noord-Holland uitgevoerd door Decisio (Raadsinformatiebrief, 25 mei 2021). De raadsinformatiebrief bevat de volgende aankondiging: “We zien een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor regiogemeenten, bedrijfsleven en provincie en in het bijzonder een intensieve inzet van ‘inhurende’ bedrijven en de bonafide uitzendorganisaties om tot een uitvoeringsgericht plan te komen. De Westfrieze gemeenten stellen voor om gezamenlijk middelen te genereren om tot een gedegen en gedragen plan te komen. Wij zullen de gemeenteraad hierover in het 4e kwartaal van dit jaar informeren” (Raadsinformatiebrief, 25 mei 2021).

Op 20 december 2022 wordt een raadsinformatiebrief aangeboden met betrekking tot een volgende actualisatie van het onderzoek naar arbeidsmigranten Noord-Holland Noord, uitgevoerd door Decisio (Raadsinformatiebrief, 20 december 2022). Dit onderzoek is wederom in opdracht van de provincie Noord-Holland uitgevoerd en wordt in juli 2022 door de gemeente ontvangen. De actualisatie van de cijfers van arbeidsmigranten is een belangrijke pijler voor verdere voorstellen voor registratie van deze werknemers, maar ook voor beleid en het regionale locatieonderzoek in Westfriesland om huisvesting te organiseren voor deze doelgroep, aldus de raadsinformatiebrief (Raadsinformatiebrief, 20 december 2022). In 2020 werken 315 arbeidsmigranten in Opmeer, een stijging van jaarlijks 10% ten opzichte van 2010 (Decisio, 2022, p. 51). In 2020 wonen 330 arbeidsmigranten in Opmeer, een jaarlijkse groei van 21% ten opzichte van 2010 (Decisio, 2022, p. 56).

Op 20 december 2022 wordt tevens een raadsinformatiebrief over het locatieonderzoek naar de huisvesting van buitenlandse werknemers verzonden. Het betreft hier een onderzoek dat is uitgevoerd door Sweco. In deze raadsinformatiebrief wordt de aanpak en de ambitie als volgt geformuleerd: De samenwerkende Westfrieze gemeenten (WF7) hebben daarom afgesproken om het vraagstuk van de huisvesting van buitenlandse werknemers samen op te pakken. In deze aanpak werken de gemeenten nauw samen met de Westfrieze Bedrijvengroep (WBG), het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord en de provincie Noord-Holland. De Westfrieze gemeenten hebben de ambitie uitgesproken om vóór 2025 in totaal 3.000 logiesplekken voor buitenlandse werknemers te realiseren. Naar verwachting komen dan

weer 500 reguliere woningen beschikbaar in de regio op de reguliere woningmarkt (Raadsinformatiebrief, 20 december 2022).

De boodschap van 20 december 2022 wordt bevestigd in een plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen, dat wordt geagendeerd voor een beeldvormende bijeenkomst op 23 februari 2023. In dit plan van aanpak wordt met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten het volgende gesteld: “Buitenlandse werknemers zijn niet meer weg te denken in onze economie en arbeidsmarkt. Ze zorgen voor een inmiddels structurele invulling van arbeidsplaatsen. Ook in West-Friesland. In Opmeer waren in 2020 in totaal 315 buitenlandse werknemers werkzaam (4% van het totaal aantal in West-Friesland). Onderzoek loopt naar locaties waar hiervoor clusters van minimaal 100 bedden ontwikkeld kunnen worden. Ook Opmeer wordt geacht een bijdrage te leveren. Concrete verdeelafspraken zijn (nog) niet gemaakt. Het is echter onze inzet om uit te gaan van een verdeling naar rato van het aantal werkenden per gemeente. Voor Opmeer betekent dit een opgave van 120 nieuwe, additionele (logies)bedden (4% van 3000)” (Plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen, 12 januari 2023).

Geconstateerd kan worden, dat de gemeente Opmeer de nodige ambities heeft met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en hier ook de nodige onderzoeken naar heeft laten uitvoeren. Hoewel deze onderzoeken het totaal aan arbeidsmigranten en de mogelijke voorkeurszoekgebieden in beeld brengen, gaan de onderzoeken niet in op de manier waarop de gemeentelijke beleidsregels worden uitgevoerd en de manier waarop de gemeente acteert in het netwerk dat zich richt op de huisvesting van arbeidsmigranten. De onderzoeken gaan tevens niet in op de ervaringen van de arbeidsmigranten zelf of op de doeltreffendheid van het gevoerde gemeentelijk beleid. Gelet op de politieke belangstelling voor dit onderwerp en het belang van een goed inzicht in de doeltreffendheid van gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van buitenlandse werknemers, is de huisvesting van arbeidsmigranten een relevant object van onderzoek voor de rekenkamercommissie.

## *1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag*

De rekenkamercommissie heeft daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar de manier waarop het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten wordt uitgevoerd en naar de doeltreffendheid van dat beleid. Het doel van dit onderzoek is daarbij het verstrekken van inzicht aan de gemeenteraad in de manier waarop gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd en in de factoren die de doeltreffendheid van dat beleid bepalen, opdat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad versterkt kan worden. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In welke mate wordt het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten doeltreffend gerealiseerd en welke factoren bepalen de doeltreffendheid van dit beleid?

Deze onderzoeksvraag kan vertaald worden naar de volgende deelvragen:

1. Welk normenkader kan gehanteerd worden voor de uitvoering van beleid?
2. Welk beleid heeft de gemeente vastgesteld met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten?
3. Hoe verloopt de uitvoering van dat beleid in de praktijk?

4. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en welke rol speelt de gemeenteraad met betrekking tot dit beleidsonderwerp?

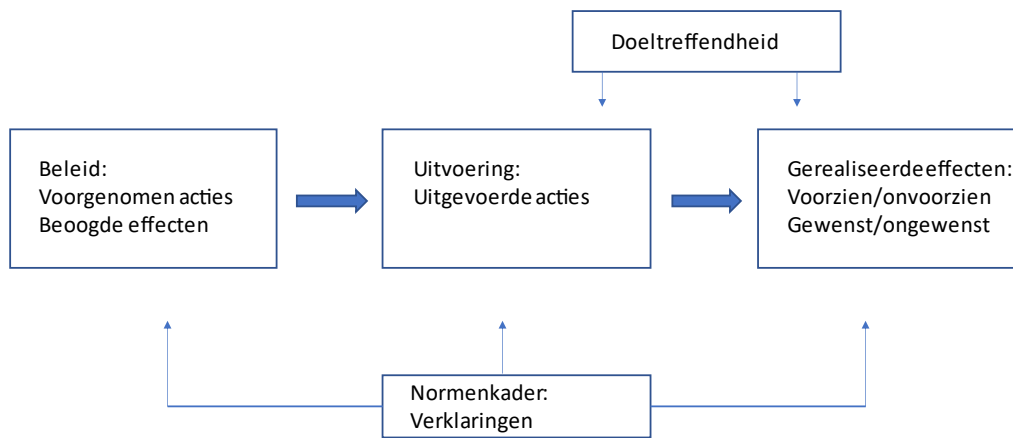
5. Hoe verhouden het beleid en de uitvoering zich tot het geformuleerde normenkader?

6. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren?

Een onderzoek naar de realisatie van beleidsdoelstellingen richt zich doorgaans op de voorziene en gewenste effecten. Men kijkt dan in hoeverre de oorspronkelijke gemeentelijke doelstellingen, zoals opgenomen in het beleid, daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Het nadeel van een dergelijk onderzoek is, dat geen verklaringen worden gezocht en gevonden voor een beperkte mate van doeltreffendheid.

Dit onderzoek betreft daarom een onderzoek naar doeltreffendheid. Een onderzoek naar doeltreffendheid kent een bredere insteek en richt zich expliciet op factoren die de mate van doelrealisatie kunnen verklaren. Daartoe maakt een onderzoek naar doeltreffendheid een onderscheid tussen de acties en interventies van de gemeente enerzijds en de effecten als gevolg van die acties anderzijds. Doeltreffendheid heeft in essentie betrekking op het realiseren van gewenste en voorziene effecten als gevolg van gemeentelijk handelen. Een onderzoek naar doeltreffendheid richt zich op de vraag of de beoogde acties en interventies nu daadwerkelijk worden uitgevoerd en daadwerkelijk leiden tot de voorziene en gewenste effecten. Tal van verklaringen zijn denkbaar voor een mindere mate van doeltreffendheid. Het kan bijvoorbeeld zijn, dat het beleid goed wordt uitgevoerd, maar niet tot de gewenste effecten leidt omdat men van inadequate veronderstellingen uitgaat. De beoogde acties worden in dat geval uitgevoerd, maar het gewenste effect wordt niet gerealiseerd. Het kan ook zo zijn, dat het beleid goed is geformuleerd, maar dat de uitvoering tekort schiet. Ook dan wordt het gewenste effect niet gerealiseerd. Al deze mogelijkheden kunnen verklaren waarom de doeltreffendheid van beleid achterwege blijft. Daarnaast worden tevens onvoorziene en ongewenste effecten in een onderzoek naar doeltreffendheid betrokken. Als beleid weliswaar de gewenste effecten oplevert, maar daarnaast zeer veel ongewenste effecten genereert, trekt dit een wissel op de doeltreffendheid van beleid.

Conceptueel kan een en ander als volgt worden weergegeven:



Een onderzoek naar doeltreffendheid start doorgaans met het in beeld brengen van het gemeentelijk beleid (deelvraag 2). Dit beeld maakt inzichtelijk welke gewenste effecten de gemeente beoogt en wat daarvoor gedaan moet worden. Vervolgens dient het onderzoek zich te richten op de uitvoering van dat beleid in de gemeentelijke praktijk (deelvraag 3). Beleid dient immers uitgevoerd te worden om de beoogde prestaties en effecten te kunnen realiseren. Als de uitvoering tegen het beleid wordt afgezet, kan bezien worden in hoeverre de beoogde prestaties zijn geleverd en de gewenste effecten zijn gerealiseerd (deelvraag 5).

Als de uitvoering van beleid afwijkt van het oorspronkelijk geformuleerde beleid, wil dat niet zeggen dat de uitvoering per definitie ondoeltreffend is. Tijdens de uitvoering kunnen immers effecten worden gegenereerd, die weliswaar niet voorzien zijn, maar achteraf wel wenselijk blijken te zijn (van Twist en Verheul, 2010). Bovendien kan het beleid zelf minder adequaat zijn vormgegeven. Een onderzoek dat zich enkel richt op de mate waarin de uitvoering conform het vastgestelde beleid verloopt, is dan ook te beperkt in die zin dat op die manier geen reflectie op het beleid zelf kan worden gegeven. Om zowel de uitvoering als het beleid zelf van reflectie te voorzien, is het daarom van belang dat met een extern normenkader wordt gewerkt, waaraan zowel het beleid als de praktijk (de uitvoering) kan worden getoetst. Het normenkader (deelvraag 1) dient om mogelijke verklaringen voor de mate van doeltreffendheid aan te dragen (deelvraag 5).

### 1.3 *Methoden en technieken van onderzoek*

Het normenkader wordt conform het onderzoeksprotocol geconstrueerd aan de hand van een analyse van wetenschappelijke literatuur, eerder onderzoek op dit terrein, hogere wet- en regelgeving, jurisprudentie, adviezen, etc. en staat dus expliciet los van het gemeentelijk beleid (omdat anders het gemeentelijk beleid niet afgezet kan worden tegen dit kader). Zo heeft het aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (de commissie Roemer) in 2020 een aantal aanbevelingen op dit terrein geformuleerd die tevens aan de gemeenten geadresseerd zijn en deels als basis voor dit normenkader kunnen dienen (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020, hierna te noemen het Aanjaagteam). Dit normenkader fungeert eerder als zoeklicht voor het onderzoek, dan als kwantitatief kader waar het beleid en de praktijk aan moeten voldoen. Het normenkader gaat bijvoorbeeld in op de manier waarop de doelstellingen zijn geformuleerd, de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering, de mate waarin het beleid politiek en bestuurlijke steun geniet, etc. (Sabatier, 1986).

Om het vastgestelde beleid in beeld te brengen worden alle genomen college- en raadsbesluiten, inclusief de aangenomen moties en amendementen, met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten geanalyseerd en in beeld gebracht. De uitvoering van het beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten in de praktijk wordt getraceerd aan de hand van interviews met ambtenaren (zowel beleidsambtenaren als toezichthouders), maar ook met arbeidsmigranten zelf. Op die manier ontstaat een beeld van de wijze waarop het gemeentelijk beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.

De communicatie richting de gemeenteraad wordt getraceerd aan de hand van alle documenten die zijn toegezonden aan de gemeenteraad (raadsinformatiebrieven, raadsvoorstellen, etc.) en informatie die mondeling tijdens commissie- en raadsvergaderingen door het college is verstrekt. De rol die de raad zelf speelt wordt in beeld gebracht aan de hand van de discussies die in commissie- en raadsverband zijn gevoerd door de raadsleden.

Vervolgens wordt geanalyseerd in hoeverre het gevoerde beleid en de uitvoering in de praktijk zich verhouden tot de aandachtsgebieden, zoals weergegeven in het normenkader. Tevens wordt daarbij een vergelijking gemaakt met de gemeente Medemblik, aangezien hetzelfde onderzoek ook voor deze gemeente is uitgevoerd. Centraal in deze analyse staan mogelijke verklaringen voor de mate van doeltreffendheid. Deze analyse kan leiden tot aanbevelingen om de doeltreffendheid te optimaliseren.

Het onderzoek wordt zowel uitgevoerd voor de gemeente Medemblik als voor de gemeente Opmeer. Waar mogelijk zal een vergelijking worden gemaakt tussen deze twee gemeenten. Deze rapportage betreft het onderzoek voor de gemeente Opmeer.

De gemeente Opmeer heeft niet recentelijk beleid vastgesteld voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In 2009 stelt de gemeenteraad de kadernota Huisvesting Buitenlandse Werknemers West-Friesland vast en dit moment zal als startpunt van dit onderzoek worden aangemerkt.



## Hoofdstuk 2: Normenkader

### 2.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is het verstrekken van inzicht aan de gemeenteraad in de manier waarop gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd en in de factoren die de doeltreffendheid van dat beleid bepalen. Om het onderzoek af te bakenen richt het onderzoek zich op het tijdvak 2021 – 2023. Hoewel niet op voorhand te zeggen is welke factoren precies de doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten bepalen, kunnen op basis van wetenschappelijke inzichten en inzichten vanuit de praktijk van het openbaar bestuur wel enkele factoren vooraf benoemd worden. Zo kunnen vanuit eerder uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek op dit gebied factoren benoemd worden die de mate van doeltreffendheid kunnen verklaren. Daarnaast zijn inzichten te ontleenen aan publicaties vanuit het openbaar bestuur zelf, zoals de rapportage van het aanjaagteam, die in opdracht van het kabinet is opgeleverd. Deze factoren en inzichten worden in dit onderzoek in ieder geval meegenomen en nu ook al opgenomen in dit normenkader.

Om beleid doeltreffend te laten zijn, zal enerzijds het beleid zelf aan een aantal criteria moeten voldoen. Anderzijds dient beleid adequaat uitgevoerd te worden. Normen met betrekking tot doeltreffendheid, dienen dan ook in te gaan op zowel de manier waarop het beleid is geformuleerd als op de manier waarop dat beleid wordt uitgevoerd. De normen richten zich expliciet op het beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en op de uitvoering van dat beleid. De manier waarop de informatievoorziening richting de raad wordt vormgegeven en de manier waarop de raad zelf acteert op dit dossier, zal conform de opzet van dit onderzoek object van onderzoek zijn, maar niet voorzien worden van normen. Het onderzoek richt zich immers op de doeltreffendheid van beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en niet op de doeltreffendheid van informatievoorziening of de doeltreffendheid van rolinvulling door de raad.

In dit hoofdstuk wordt aldus een normenkader uitgewerkt. Hiertoe is eerst een analyse uitgevoerd van de meest relevante wetenschappelijke inzichten en inzichten vanuit het openbaar bestuur op dit terrein. Vervolgens zullen deze inzichten vertaald worden naar gemeentelijk beleid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten.

### 2.2 *Theoretische verkenning: factoren vanuit eerder wetenschappelijk onderzoek*

Vanuit de gedachte dat het succes van uitvoering afhankelijk is van de mate waarin deze uitvoering zich conform het vastgestelde beleid voltrekt, kunnen knelpunten worden aangegeven die in de weg staan van een succesvolle uitvoering. Sommige knelpunten zijn terug te leiden tot al te hoge en optimistische verwachtingen van het beleid. Men onderschat dan de benodigde tijd of middelen of de rol die andere stakeholders spelen (Hudson e.a., 2019). Ook als bij de uitvoering verschillende overheidslagen betrokken zijn, kan dit een juiste uitvoering bemoeilijken (Sausman e.a., 2016). Knelpunten doen zich eveneens voor als het beleid niet in samenwerking met betrokkenen is geformuleerd (Gazley, 2017). Het gegeven dat de aandacht voor uitvoering op de langere termijn kan afnemen, werkt een adequate uitvoering eveneens niet in de hand (Norris en McCrae, 2013, Hudson e.a., 2019).

In de top down benadering is de veelheid aan variabelen die uitvoering kunnen beïnvloeden, samengebracht tot een aantal voorwaarden die als noodzakelijk kunnen worden aangemerkt voor een succesvolle uitvoering van beleid. Zo zullen de doelstellingen van het beleid duidelijk en consistent moeten zijn (Nilsen e.a., 2013, Hudson, 2019). Tevens zal men moeten beschikken over een adequate causale beleidstheorie (Pressman en Wildavsky, 1973). De handhaving tijdens de uitvoering zal door middel van (wettelijke) bepalingen gestructureerd moeten zijn om compliance te borgen, waarbij sancties of incentives kunnen worden ingezet (Sabatier, 1986, Hill, 2005). Uitvoerders dienen gecommitteerd en geëquipeerd te zijn (Nilsen e.a., 2013). Daarnaast zal het proces van uitvoering de nodige steun van belanghebbenden en bestuurders dienen te hebben (Nilsen e.a., 2013), terwijl de context waarbinnen de uitvoering plaatsvindt niet dusdanig mag wijzigen dat de causale relaties of de politieke steun onder druk komen te staan (Nilsen e.a., 2013, Hudson, 2019, Sabatier, 1986). Ook zullen voldoende middelen aanwezig moeten zijn om de uitvoering adequaat te laten verlopen (Nilsen e.a., 2013). Uitvoering vereist tevens, dat de uitvoering wordt gemonitord en gecontroleerd. Dit kan zowel op centraal als op decentraal niveau binnen de organisatie plaatsvinden (Hudson e.a., 2019, Gold, 2014, Gold, 2017). Vanuit de bottom up benadering wordt de voorwaarde gesteld om de nodige flexibiliteit in beleid te verankeren, opdat tijdens de uitvoering rekening gehouden kan worden met onvoorziene knelpunten en contextuele factoren (Nilsen e.a., 2013).

Eén van de meest besproken thema's op het gebied van uitvoeringonderzoek is de vraag, in hoeverre discretionaire ruimte van uitvoerders de uitvoering van vastgesteld beleid in de weg kan staan (Tummers en Bekkers, 2014). Discretionaire ruimte kan gedefinieerd worden als de vrije ruimte om beslissingen te nemen, binnen de kaders die door wet, regelgeving en procedures worden bepaald (Lotta en Marques, 2020). Uitvoerders hebben immers onvermijdelijk een zekere discretionaire ruimte nodig en deze ruimte biedt de mogelijkheid om beleid op een specifieke manier te interpreteren (Lipsky, 1980, Matland, 1995, Hill, 2003, de Roover e.a., 2022). Uitvoerders ontwikkelen 'coping mechanismen' om formeel beleid aan te laten sluiten op de omgeving waarbinnen de beleid moet worden vormgegeven (Lipsky, 1980, Tummers en Bekkers, 2014, Brummel e.a., 2021). Dit kan ertoe leiden dat het beleid beter aansluit op de behoefte van doelgroep en meer rekening houdt met de beperkingen waarmee uitvoerders geconfronteerd worden (Tummers en Bekkers, 2014, Brummel e.a., 2021). Dit kan er echter ook toe leiden dat de preferenties van uitvoerders kunnen prevaleren boven de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid en dat deze laatste op de achtergrond kunnen raken (Lipsky, 1980, Sabatier, 1986, Hupe en Hill, 2007, May en Winter, 2007, Tummers en Bekkers, 2014). Vanuit het top down perspectief wordt discretionaire ruimte logischerwijs doorgaans niet positief gepercipieerd, gelet op het gevaar dat formeel vastgesteld beleid wordt afgebogen naar preferenties van uitvoerders. Vanuit het bottom up perspectief wordt discretionaire ruimte niet alleen als onvermijdelijk, maar zelfs als conditioneel opgevat: discretionaire ruimte werkt 'willingness to implement the policy' in de hand (Tummers en Bekkers, 2014, Lotta en Marques, 2014).

De laatste decennia is de roep om discretionaire ruimte binnen de uitvoering te vergroten, toegenomen. De introductie van new public management heeft binnen de publieke sector onder meer de aandacht gevestigd op het belang van decentralisatie, waarbij de beslissingsbevoegdheden dichter bij de uitvoering komen te liggen en de discretionaire ruimte van uitvoerders vergoot wordt (ter Bogt, 2008). Ook binnen het bestuursrecht wordt in toenemende mate gepleit voor het gebruik van open normen, met als doel meer discretionaire ruimte toe te kennen aan uitvoerders (Oude Vrielink en Dorbeck-Jung, 2006, Stevens, 2007, Anderson, 2018). Uitvoering staat vrij prominent op de agenda binnen overheidsorganisaties, waarbij het vergroten van de ruimte voor uitvoering een centraal terugkerend thema is (Buitendijk e.a.,

2021, Schouten, 2022). Het vergroten van discretionaire ruimte voor uitvoerders, impliceert echter tevens, dat de afstand tussen het formeel vastgestelde beleid en de uitvoering wordt vergroot en dat de kans zich kan voordoen, dat de uitvoering afwijkt van dit beleid.

Verschillende onderzoeken gaan in op de manier waarop controle kan worden uitgeoefend op uitvoerders. Deze onderzoeken richten zich op de articulatie van beleid door politiek verantwoordelijken, organisatorische arrangementen, de administratieve organisatie en toezicht vanuit het management (Hill, 2005, May en Winter, 2007). Onderzoek in deze richting concludeert, dat het management slechts een beperkte invloed heeft op de daadwerkelijke uitvoering van beleid (May en Winter, 2007). Het handelen van uitvoerders wordt eerder beïnvloed door het belang dat door bestuurders en de directie aan het beleid wordt gehecht, procedures en delegatiebepalingen, kennis van de uitvoering en de context waarbinnen uitvoering plaatsvindt (May en Winter, 2007).

### *2.3 Concretisering wetenschappelijke inzichten naar normen op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten*

Bovenstaande verkenning levert een aantal normen op die soms betrekking hebben op het beleid, soms op de uitvoering en soms op beide. Deze normen kunnen vertaald worden naar gemeentelijk beleid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten.

Zo dient het beleid voorzien te zijn van heldere en consistente doelstellingen. Per huisvestingscategorie dient aangegeven te worden of huisvesting is toegestaan en zo ja, wat per categorie het maximaal aantal personen is dat dan gehuisvest mag worden. Ook dienen de begrippen die gehanteerd worden duidelijk en eenduidig te zijn. Te denken is dan aan bijvoorbeeld de begrippen short-stay, mid-stay, plattelandswoning, etc. Uiteraard dient het beleid te voldoen aan nationale wetgeving en aan EU-richtlijnen. In het beleid zullen de verantwoordelijkheden eenduidig belegd moeten zijn. Hiermee wordt bedoeld dat duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheid heeft. Zo moet duidelijk zijn wie bijvoorbeeld een beheerplan dient op te stellen en wie verantwoordelijk is voor een adequate inschrijving in de gemeentelijke Basisregistratie Personen. Daarnaast dient het beleid gebaseerd te zijn op valide causale relaties.

Bij de huisvesting van arbeidsmigranten zijn verschillende partijen betrokken. Naast de gemeente vervullen werkgevers, huisvesters, uitzendorganisaties en zeker ook de arbeidsmigranten zelf een rol. Dit heeft tot gevolg, dat al deze partijen een rol vervullen bij de uitvoering van het beleid. De rol die iedere partij vervult zal niet alleen gestructureerd, maar ook gecontroleerd moeten worden. Het gaat dan in eerste instantie om het toezicht op de naleving van gemeentelijke bepalingen. Vervolgens dient, naar aanleiding van dit toezicht, gehandhaafd te kunnen worden. Daarbij kan men denken aan het opleggen van bestuurlijke sancties, het intrekken van een omgevingsvergunning, etc. Het is uiteraard uiteindelijk de bedoeling, dat de huisvesting geschiedt conform het gemeentelijke beleid. Het proces van vergunningsafhandeling dient doelmatig te worden uitgevoerd. De uitvoering dient voldoende draagvlak te hebben, niet alleen bij raadsleden, collegeleden en ambtenaren, maar ook bij de andere betrokkenen, zoals werkgevers, huisvesters en arbeidsmigranten zelf. De ambtenaren die het beleid uitvoeren dienen voldoende gecommiteerd te zijn, maar ook voldoende toegerust te zijn om het beleid uit te voeren. Te denken is dan aan de benodigde opleiding en werkervaring, maar ook aan de benodigde capaciteit. Daarnaast dienen voldoende middelen aanwezig te zijn om het beleid uit te kunnen voeren. Hierbij valt

te denken aan de nodige ICT-voorzieningen, een adequate administratie, vervoersmogelijkheden, etc. Tot slot dient de context waarbinnen het beleid wordt uitgevoerd niet al te onderhevig aan veranderingen te zijn. Een onverwachtse hoge toename van het aantal arbeidsmigranten als gevolg van een onvoorziene buitenlandse ontwikkeling, kan de uitvoering van beleid drastisch beïnvloeden.

#### 2.4 *Vertaling inzichten uit het openbaar bestuur naar normen*

Op 30 oktober 2020 verschijnt een rapport van het aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, dat in opdracht van de regering is opgesteld. De regering neemt de aanbevelingen uit dit rapport integraal over en neemt de opvolging datzelfde jaar nog ter hand, getuige de kabinetsreactie en een brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer (29 861, no. 55, 14 december 2020 en no. 78, 11 mei 2022). Dit rapport kon eveneens op brede instemming van de Tweede Kamer rekenen (29 861, no. 74, 16 september 2021). Gelet op de positieve ontvangst van dit rapport en gelet op het gegeven dat de regering heeft aangegeven ook de aanbevelingen die gericht zijn op gemeenten over te nemen, zullen de bevindingen en aanbevelingen uit dit rapport, voor zover zij betrekking hebben op gemeenten, vertaald worden naar dit normenkader.

Vanuit dit rapport van het aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten zijn dan additionele normen te ontleen, die toegevoegd kunnen worden aan het normenkader. Algemeen pleit het aanjaagteam om gemeenten meer instrumenten te geven om de kwaliteit van de huisvesting te waarborgen. Zo zouden gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om een verhuurdersvergunning in te stellen, waarmee eisen gesteld kunnen worden aan een verhuurder. Ook zouden gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om te schuiven met de woningbouwopgave in regionaal verband, onder de voorwaarde dat de regionale opgave als totaal wel wordt gehaald (Aanjaagteam, 2020, p. 6).

Gemeenten zouden bij besluitvorming over nieuwe bedrijvigheid de huisvestingsvraag als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten onderdeel moeten laten uitmaken van het vestigingsbeleid (Aanjaagteam, 2020, p. 6). Met betrekking tot de kwaliteit adviseert het aanjaagteam om uit te gaan van één persoon per slaapkamer en minimaal 15 vierkante meter leefoppervlakte per persoon (Aanjaagteam, 2020, p. 6). Het Aanjaagteam bepleit verder een slaapkamer met een minimale oppervlakte van 5,5 vierkante meter (Aanjaagteam, 2020, p. 42). Gemeenten zouden de voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie ook moeten openstellen voor EU-arbeidsmigranten, om hen te helpen wegwijs te worden in Nederland (Aanjaagteam, 2020, p. 7). Gemeenten weten nu niet goed wat er speelt in de samenleving met betrekking tot arbeidsmigranten en zouden beter zicht moeten krijgen op arbeidsmigratie. Gemeenten moeten weten waar arbeidsmigranten wonen, waar ze werken en via welke werkgever of uitzendbureau<sup>1</sup> dat gebeurt (Aanjaagteam, 2020, p. 17). Het feit dat geen registratie in het RNI (registratie niet-ingezetenen) kan worden verplicht, speelt hier zeker een rol bij het beperkte zicht dat gemeenten op dit moment hebben (Aanjaagteam, 2020, p. 30). Daarnaast heeft het aanjaagteam ook signalen ontvangen dat gemeenten weigeren arbeidsmigranten in te schrijven, ondanks de wettelijke verplichting die is vastgelegd in de Wet Basis Registratie Personen (BRP), op locaties die geen woonbestemming hebben (Aanjaagteam, 2020, p. 30). Gemeenten leven de wet niet na uit vrees dat rechten op een

---

<sup>1</sup> Hoewel een uitzendbureau fiscaal als werkgever valt aan te merken, wordt in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen een werkgever, waarmee een directe werkgever wordt bedoeld, en een uitzendbureau, waarmee een bureau wordt bedoeld dat arbeidsmigranten plaatst bij directe werkgevers.

woonbestemming ontstaan, waar dat vanuit ruimtelijk ontwikkeling-perspectief volgens die gemeenten ongewenst is. Gemeenten zouden onverkort de bepalingen uit de Wet BRP dienen na te leven en daarnaast een RNI registratie dienen te stimuleren. Registratie biedt tevens een goede kans om arbeidsmigranten te informeren over hoe zaken in Nederland geregeld zijn: informatie over huisvesting, zorgverzekeringen en rechten en plichten van werknemers kan dan gedeeld worden.

Voor de huisvesting van arbeidsmigranten kan de gemeenteraad kiezen tussen verschillende bestemmingen in een bestemmingsplan, zoals wonen of recreatie. Er kan ook gedifferentieerd worden naar specifieke vormen van gebruik, zoals bewoning door arbeidsmigranten, mits ruimtelijk relevante aspecten daaraan ten grondslag kunnen worden gelegd. De gemeente kan inspelen op de vraag naar tijdelijke huisvesting door tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan. Dat kan via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarbij behorende Besluit omgevingsrecht (Bor). De Wabo biedt de grondslag om omgevingsvergunningen te verstrekken. Daarnaast biedt de Huisvestingswet gemeenten de ruimte om in een huisvestingsverordening te bepalen of een woning mag worden gesplitst in eenheden voor onzelfstandige woonruimte. Met de Huisvestingswet kunnen gemeenten handhaven op verkamering in woningen zonder vergunning daarvoor. Ook kan een gemeente met behulp van de Huisvestingswet bepaalde groepen mensen, zoals arbeidsmigranten, als urgentiecategorie aanwijzen (Aanjaagteam, 2020, p. 37). Daarnaast bestaan private keurmerken waar huisvesters mee te maken hebben, bijvoorbeeld van Stichting Normering Flexwonen (SNF) en het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF). Gemeenten kunnen de naleving van die keurmerken echter niet juridisch afdwingen. Bij de locaties voor arbeidsmigranten die meedoen aan SNF- of AKF keurmerken kan de gemeente enkel handhaven op de naleving van de ruimtelijke ordening (de bestemming van het gebouw) en het Bouwbesluit (de voorschriften aan het gebouw).

Zoals voor iedere overheidsorganisatie, gelden de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onverkort ook voor gemeenten en gemeenten dienen zich uiteraard te verhouden tot deze bepalingen.

Ook in dit rapport wordt gewezen op het belang van een adequate handhaving door gemeenten (Aanjaagteam, 2020, p. 19). Gemeenten hebben een toezichthoudende functie voor huisvesting. Gemeenten dienen daartoe over een jaarlijks vastgesteld toezichtsplan te beschikken waaruit blijkt in welke mate toezicht plaats vindt in het verlengde van het privaatrechtelijke toezicht en in welke mate het zelfstandig toezicht is (Aanjaagteam, 2020, p. 49). Uiteindelijk dient de huisvesting zich te verhouden tot het gemeentelijk beleid.

## 2.5 Samenvatting normenkader

Een en ander laat zich samenvatten in de onderstaande tabel, waarbij de laatste kolom verwijst naar de paragraaf uit hoofdstuk 6, waarbij de norm wordt afgezet tegen het gemeentelijke beleid en de praktijk.

| Begrip                                   | Grondslag                                                                             | Operationele norm                                                                                                                                                                                           |            |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Beleid</b>                            |                                                                                       | <b>Operationele norm voor beleid</b>                                                                                                                                                                        | <b>6.2</b> |
| Beleidsdoelstellingen                    | Nationale wetgeving en EU-richtlijnen.                                                | Het beleid is conform Nationale wetgeving en EU-richtlijnen vormgegeven.                                                                                                                                    | 6.2.1.1    |
|                                          | Nilsen e.a., 2013, Hudson, 2019.                                                      | Per huisvestingscategorie dient aangegeven te worden of huisvesting is toegestaan en zo ja, wat per categorie het maximaal aantal personen is. Begrippen die gehanteerd worden zijn duidelijk en eenduidig. | 6.2.1.2    |
|                                          | Aanjaagteam, 2020.                                                                    | Eén persoon per slaapkamer en minimaal 15 m <sup>2</sup> leefoppervlakte per persoon. 5,5 m <sup>2</sup> per slaapkamer.                                                                                    | 6.2.1.3    |
|                                          | Aanjaagteam, 2020.                                                                    | Voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie worden actief opengesteld voor EU-arbeidsmigranten.                                                                                               | 6.2.1.4    |
|                                          | Aanjaagteam, 2020.                                                                    | De gemeente beschikt over een actueel (jaarlijks vastgesteld) toezichtsplan.                                                                                                                                | 6.2.1.5    |
| Verantwoordelijkheid en causale relaties | Pressman en Wildavsky, 1973.                                                          | Duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheid heeft.                                                                                                                                                   | 6.2.2.1    |
|                                          | Pressman en Wildavsky, 1973.                                                          | Het beleid is gebaseerd op valide causale relaties.                                                                                                                                                         | 6.2.2.2    |
| <b>Uitvoering</b>                        |                                                                                       | <b>Operationele norm voor uitvoering</b>                                                                                                                                                                    | <b>6.3</b> |
| Controle                                 | Sabatier, 1986, Hill, 2005, Hudson e.a., 2019, Gold, 2014 en 2017, Aanjaagteam, 2020. | Vanuit de gemeente wordt toezicht uitgeoefend op de naleving van gemeentelijke bepalingen.                                                                                                                  | 6.3.1.1    |
|                                          | Aanjaagteam, 2020.                                                                    | De huisvesting geschiedt conform het gemeentelijk beleid.                                                                                                                                                   | 6.3.1.2    |

|                                      |                                    |                                                                                                                                                                                                                                                          |         |
|--------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
|                                      | Sabatier, 1986.                    | Het proces van vergunningsafhandeling verloopt doelmatig.                                                                                                                                                                                                | 6.3.1.3 |
| Draagvlak                            | Nilsen e.a., 2013, Sabatier, 1986. | De uitvoering dient voldoende draagvlak te hebben bij raadsleden, collegeleden en externe betrokkenen (werkgevers, huisvesters, arbeidsmigranten).                                                                                                       | 6.3.2.1 |
| Commitment en toerusting uitvoerders | Nilsen e.a., 2013.                 | Ambtenaren die het beleid uitvoeren zijn voldoende gecommitteerd. Voldoende opleiding, werkervaring en capaciteit aanwezig. Voldoende middelen zijn beschikbaar om het beleid uit te kunnen voeren: ICT voorzieningen, administraties, overige middelen. | 6.3.3.1 |
| Registratie                          | Aanjaagteam, 2020.                 | De gemeente weet waar arbeidsmigranten wonen, waar ze werken en via welke werkgever dat gebeurt.                                                                                                                                                         | 6.3.4.1 |
|                                      | Wet BRP, Aanjaagteam, 2020.        | De gemeente leeft de BRP bepalingen onverkort na. De gemeente stimuleert een RNI registratie.                                                                                                                                                            | 6.3.4.2 |

(Samenvatting normenkader)

## **Hoofdstuk 3: Het beleid**

### *3.1 Inleiding*

In dit hoofdstuk zal het formeel vastgestelde beleid van de gemeente met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten getraceerd worden. Daarbij worden tevens eventuele evaluatierapporten en externe adviezen in beeld gebracht die als basis voor de vormgeving van dit beleid hebben gediend.

### *3.2 Beleid binnen Opmeer*

#### *3.2.1 Kadernota Huisvesting Buitenlandse Werknemers*

Op 7 januari 2008 wordt de regionale kadernota Huisvesting Buitenlandse Werknemers West-Friesland aangeboden aan het regionale portefeuillehoudersoverleg Verkeer & Vervoer, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (VVRE). Het is de bedoeling dat deze nota via het portefeuillehoudersoverleg aan de gemeenten wordt aangeboden en dat de deelnemende gemeenten op basis van de inhoud van deze nota hun beleid vaststellen om daarmee eenduidig beleid in de regio te bevorderen (Kadernota, 2008, p. 2).

Het beleid dat wordt voorgestaan in de kadernota is op de volgende uitgangspunten gebaseerd. Het uitgangspunt blijft dat werkgevers een verplichting hebben de hier tijdelijk verblijvende werknemers tegen redelijke kosten te (doen) huisvesten overeenkomstig de wettelijke voorschriften. Voldaan moet worden aan de behoefte aan permanente woonruimte voor tijdelijke werknemers en niet alleen voorzien in tijdelijke woonruimte. Verschillende huisvestingsvormen zijn noodzakelijk. De geboden huisvesting en de wijze van gebruik moeten de leefbaarheid voor de bewoners en de omwonenden waarborgen. Het belang van goed beheer en toezicht wordt onderschreven. De situatie dient te voldoen aan de wet- en regelgeving en regiobreed gelden dezelfde eisen voor gelijke vormen van huisvesting (Kadernota, 2008, p. 16).

Op kleine schaal wordt ruimte geboden in woningen in woonwijken waarbij uitgegaan wordt van maximaal 4 personen die één huishouden vormen. Dit maximum geldt niet wanneer het een gezin betreft. Tevens dienen duidelijke afspraken gemaakt te kunnen worden over toezicht en onderhoud van de tuin. Sprake moet blijven van een goede gebruiksdifferentiatie (geen ongewenste concentratie van deze vorm van wonen). Daarnaast moet een nachtregister aanwezig zijn met de gegevens van de personen die in de woning verblijven (Kadernota, 2008, p. 16).

In de meer open structuur in de lintbebouwing kan meer ruimte worden geboden, waarbij te denken valt aan maximaal 8 personen, 2 per slaapkamer. Voldaan moet worden aan de regelgeving waaronder brandveiligheidseisen. Tevens dienen voldoende parkeerplaatsen op het eigen terrein aanwezig te zijn en dient er een gezamenlijke woonkamer en keuken aanwezig te zijn. Ook hier moet sprake zijn van een goede gebruiksdifferentiatie en een nachtregister (Kadernota, 2008, p. 17).

Op iets grotere schaal wordt gedacht aan tijdelijke bebouwing in het buitengebied bij de bedrijven zelf, voor maximaal 20 personen. Dan moet wel een door de eigenaar bewoonde bedrijfswoning aanwezig zijn, terwijl de semipermanente bebouwing een maximaal oppervlak van 200 m<sup>2</sup> heeft. Huisvesting mag niet

plaatsvinden in caravans en de bebouwing mag er niet langer dan 5 jaar staan. De huisvesting moet passen in het agrarisch bouwperceel om 'verrommeling' tegen te gaan. Woonkamer, keuken en nachtregister dienen ook hier aanwezig te zijn. De bebouwing mag ook worden benut voor de huisvesting van werknemers van andere bedrijven mits die bedrijven in de regio West-Friesland Oost zijn gevestigd (Kadernota, 2008, p. 17).

Als een bedrijf in het buitengebied ervoor kiest om permanente huisvesting te realiseren, wordt ruimte geboden voor maximaal 30 personen. Sprake moet zijn van maximaal 15 kamers, waarbij maximaal 2 personen per kamer mogen worden gehuisvest. De eisen die gesteld worden aan semi-permanente bebouwing gelden ook voor deze vorm (Kadernota, 2008, p. 17).

Grootschalige voorzieningen kunnen worden gerealiseerd in bestaande gebouwen zoals kantoren maar ook in nieuwe complexen. Bij dit soort voorzieningen kunnen 200 tot 250 personen worden gehuisvest. Zo kunnen semipermanente voorzieningen worden gecreëerd voor maximaal 5 jaar, maar ook permanente voorzieningen. Dergelijke voorzieningen dienen, naast de eisen die voor kleinere voorzieningen worden gesteld, ontspanningsmogelijkheden te bieden. Bij permanente voorzieningen dient de aanvrager aan te tonen dat de behoefte aan werknemers langer is dan 5 jaar en daarbij tevens aantoont dat lokale en/of regionale ontwikkelingen daarmee worden opgelost (Kadernota, 2008, p. 18).

De mogelijkheid van huisvesting van werknemers op campings en/of bungalowparken wordt niet toegestaan (Kadernota, 2008, p. 18).

Het uitgangspunt is, dat de branches zelf verantwoordelijk zijn voor het regelen van goede huisvesting. De gemeenten kunnen door het vaststellen van kaders waarbinnen die huisvesting geboden kan worden, bijdragen aan de realisering van voldoende goede huisvesting (Kadernota, 2008, p. 9). De toenemende stroom aan arbeidsmigranten leidt tot de nodige problemen: "Tot op heden maken werkgevers voor huisvesting gebruik van (soms illegale) noodoplossingen. De werknemers worden gehuisvest op campings, in woningen of pensions, in bedrijfsbebouwing en/of caravans/units op het terrein van de agrarische werkgever. Hierbij wordt vaak geen rekening gehouden met de geldende (veiligheids)voorschriften. Mede door het ontbreken van alternatieven voor huisvesting en het ontbreken van een strikt handhavingsbeleid vanuit de gemeenten worden de ongewenste noodoplossingen niet ongedaan gemaakt" (Kadernota, 2008, p. 11). "Waar een groot deel van de 5.000 à 6.000 werknemers verblijft, is niet in kaart te brengen. (..) Dit versterkt de indruk dat sprake kan zijn van onveilige situaties. (..) Voor werkgevers en werknemers is het nog steeds rendabel om in strijd met de gemeentelijke regelgeving te huisvesten. Dit wordt nog eens versterkt door het tekort aan goede huisvestingsmogelijkheden. De huidige onduidelijkheid en de lange procedures die doorlopen moeten worden, werken vooralsnog illegaliteit in de hand" (Kadernota, 2008, p. 15).

Om de kaders van de nota tot uitvoering te brengen, schat men een periode van vijf jaar in, te rekenen vanaf 1 januari 2009. Zo zullen de gemeentelijke regels aangepast moeten worden en zal het toezicht en de handhaving vormgegeven moeten worden (Kadernota, 2008, p. 20). Hoewel niet duidelijk wordt welke 9 gemeenten participeren in het bovengenoemd portefeuillehoudersoverleg, is wel duidelijk, dat Opmeer participeert in deze samenwerking.

Op 8 april 2008 gaat de commissie Ruimte akkoord met het voorontwerp van de kadernota. Nadien worden vanuit een aantal regiogemeenten nog aanpassingen voorgesteld, welke verwerkt worden in een nota van wijziging, d.d. 28 augustus 2008. Het college geeft op 16 april 2008 het regionale portefeuillehoudersoverleg per huisvestingsmogelijkheid aan of medewerking wordt verleend en onder welke voorwaarden (Raadsvoorstel, 17 december 2009).

Op 10 februari 2009 besluit het college om de raad voor te stellen de kadernota vast te stellen en in beginsel medewerking te verlenen aan particuliere initiatieven die voldoen aan de uitgangspunten uit de kadernota. Tevens wordt de raad voorgesteld om aan de vooronderzoeksfase van het Project Kompas deel te nemen. Dit betreft een project dat is opgesteld om in samenwerking met andere partijen overtredingen 'te lijf te gaan'. Het project bestaat uit een aantal fasen. De eerste fase is de vooronderzoeksfase die tot juni 2009 duurt. In deze fase worden de bestaande bewoningssituaties geïnterviewd (Besluitenlijst college, 10 februari 2009).

De kadernota biedt kaders die per gemeente vertaald dienen te worden. Per huisvestingsmogelijkheid vertaalt het college de kaders als volgt:

| Huisvestingsmogelijkheid       | Standpunt college                                                   |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| In woonwijken                  | Niet wenselijk, niet toestaan                                       |
| In lintbebouwingen             | Onder nadere voorwaarden toestaan                                   |
| In pensions                    | Onder nadere voorwaarden toestaan                                   |
| Op recreatieparken en campings | Kadernota staat deze vorm niet toe                                  |
| In grote complexen             | Alleen toestaan in bestaande complexen, onder nadere voorwaarden    |
| Bij agrarische bedrijven       | Toestaan mits deze vorm voldoet aan de huidige beleidsregels (2005) |

(Raadsvoorstel, 17 december 2009)

Uiteindelijk wordt de kadernota geagendeerd voor de raadsvergadering van 17 december 2009. De raad stelt de kadernota overeenkomstig het voorstel, dus inclusief de gemeentelijke vertaling, vast (Raadsvoorstel, 17 december 2009, schriftelijke toevoeging). In dit raadsvoorstel wordt geen melding gemaakt van het project Kompas.

### 3.2.2 De intentieverklaring en de adviesnota uit 2012

Toch sluit de gemeente aan bij het project Kompas. De stuurgroep KOMPAS stemt namelijk op 12 januari 2012 in met de Nationale Intentieverklaring en deze wordt vervolgens voorgelegd aan het college. Op 14 februari 2012 besluit het college in te stemmen met de ondertekening van de Nationale Intentieverklaring Huisvesting MOE-landers<sup>2</sup>. De intentieverklaring moet de leden van de ondertekenaars (op lokaal en

<sup>2</sup> Onder de MOE-landen vallen Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Roemenië en Bulgarije (CBS).

regionaal niveau) stimuleren tot actieve samenwerking met als doel de problematiek rond huisvesting van arbeidsmigranten effectief aan te pakken. Ondertekenaars stemmen in met de te leveren inspanningen om de gezamenlijke doelstelling te bereiken en zullen elkaar daarop aanspreken (Adviesnota, 9 februari 2012). Voor gemeenten wordt de volgende actie geformuleerd in deze intentieverklaring: “De VNG zal gemeenten stimuleren om met verhuurders beter inzicht te krijgen in de huidige en toekomstige vraag naar huisvesting. Zij zal stimuleren dat gemeenten deze vraag naar huisvesting doorvertalen in hun bestemmingsplannen, woonvisie en prestatieafspraken en in huisvestingsverordeningen, daar waar dit relevant is. Daarbij is regionale afstemming en een betere regionale verdeling een belangrijk aandachtspunt. Verder zal de VNG gemeenten stimuleren om met lokale werkgevers en verhuurders concrete afspraken te maken in een 'bed-voor-bed'-regeling. Daarbij is het uitgangspunt dat gemeenten in prioritering rond hun handhaving rekening kunnen houden met de controle door de werkgevers en op het zelfreinigend vermogen dat de sector daarbij realiseert” (Intentieverklaring, p. 4).

Een ander initiatief van de stuurgroep Kompas betreft de nota Huisvesting EU arbeidsmigranten. Ook deze nota wordt met een adviesnota voorgelegd aan het college. In de adviesnota wordt gesteld dat in de vergadering van 13 september 2012 van de stuurgroep Kompas de nota Huisvesting EU arbeidsmigranten in West-Friesland is vastgesteld. Door anderhalf jaar handhaving op huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten zijn de excessen verminderd, maar de behoefte aan structurele oplossingen wordt steeds nijpender. In de nota wordt gezien welke rol de overheid kan spelen om voldoende logies voor tijdelijke arbeidsmigranten te creëren (Adviesnota, 23 oktober 2012). Met betrekking tot huurwoningen in rijen wordt in de nota voorgesteld dat woningcorporaties koopwoningen opkopen en deze gaan verhuren. In het nieuwbouwplan Heerenweide worden circa 67 woningen voor de huursector gebouwd en indien EU arbeidsmigranten zich inschrijven bij het gemeentelijk woningbedrijf, dan is het mogelijk dat ook zij de beschikking krijgen over een huurwoningen. Dit gebeurt op de gebruikelijke wijze en arbeidsmigranten krijgen geen voorrang. Met betrekking tot vrijstaande woningen/lintbebouwing constateert de nota dat gemeenten nu nog een maximum van 4 arbeidsmigranten per woning willen toestaan, terwijl de huisvestingsnorm op rijksniveau ruimer is. De nota stelt voor de huisvestingsnorm in overeenstemming te brengen met de landelijke norm. Bij de gemeente Opmeer laten de bestemmingsplannen echter geen ruimte voor het huisvesten van seizoenarbeiders in woningen indien zij niet gezamenlijk een huishouden voeren. Om dit mogelijk te maken dient de bestemming gewijzigd te worden. De nota raadt deze wijziging af: “Het is niet aan te raden om de bestemming van een woning zodanig te wijzigen dat er meerdere EU arbeidsmigranten per woning kunnen worden gehuisvest zonder dat zij een gezamenlijk huishouden voeren. Hierbij is namelijk van belang dat in het buitengebied er wel al voldoende mogelijkheden zijn voor het legaal huisvesten van EU arbeidsmigranten. Hierbij valt te denken aan het huisvesten van EU arbeidsmigranten in bedrijfswoningen en in units bij (agrarische) bedrijven” (Adviesnota, 23 oktober 2012). De nota stelt daarnaast voor om meer pensions te realiseren voor de huisvesting van EU arbeidsmigranten. In Opmeer is echter al sprake van een grootschalig pension (‘t Slothuys). Hierin kunnen circa 160 EU arbeidsmigranten worden gehuisvest en in die zin heeft de gemeente al voldoende grootschalige opvang. Geadviseerd wordt ‘t Slothuys als pension voor EU arbeidsmigranten te continueren. Met ‘t Slothuys wordt tevens tegemoetgekomen aan de ambitie in de nota om grootschalige huisvesting te realiseren. De nota stelt dat huisvesting op recreatieparken geen optie is en dat hiertegen handhavend moet worden opgetreden. Met de komst van de nieuwe beheersverordening voor de recreatieparken in Opmeer en Aartswoud zal de aanpak van illegale huisvesting van arbeidsmigranten in recreatieverblijven beter aangepakt kunnen worden. In lijn met de nota kent Opmeer op dit moment al een beleid waarbij het mogelijk is om onder bepaalde voorwaarden

woonunits te plaatsen bij agrariërs. Deze beleidslijn zal nu worden opgenomen in het nieuwe bestemmingsplan landelijk gebied. In het nieuwe bestemmingsplan is het mogelijk om bij een agrarisch bedrijf huisvesting van arbeidsmigranten toe te staan. Hiervoor kan een omgevingsvergunning worden afgegeven en zodoende kunnen 30 tijdelijke EU arbeidsmigranten per bedrijf worden gehuisvest. De adviesnota concludeert dat de bestaande mogelijkheden en de nieuwe mogelijkheden in het bestemmingsplan landelijk gebied voldoende zijn om de behoefte aan huisvesting in de gemeente Opmeer op te vangen (Adviesnota, 23 oktober 2012).

Op 23 oktober 2012 stelt het college de regionale nota Huisvesting EU arbeidsmigranten in West-Friesland vast en besluit geen nadere maatregelen meer te treffen dan de al reeds bestaande voorzieningen en mogelijkheden voor de huisvesting van EU arbeidsmigranten (Adviesnota, 23 oktober 2012).

### 3.2.3 *Het convenant*

In het bestuurlijk overleg van 4 februari 2013 tussen de 9 portefeuillehouders en de minister wordt afgesproken, dat de regio's in ieder geval op 4 punten voor de zomer van 2013 afspraken maken. Die punten betreffen:

1. Bepalen van de regionale huisvestingsopgave;
2. Komen tot een evenwichtige regionale verdeling van de huisvestingsopgave;
3. Maken van afspraken tussen gemeenten, werkgever en huisvesters (wie doet wat?);
4. Maken van afspraken over tempo van realisatie (Advies aan B&W, 3 september 2013).

Op 3 september 2013 stelt het college vervolgens het convenant vast inzake huisvesting arbeidsmigranten West-Friesland 2013-2018. In dit convenant verplicht de gemeente zich een beleidskader vast te stellen dat voldoende mogelijkheden biedt om bestaande huisvestingscapaciteit te benutten, dan wel nieuwe te realiseren (art. 3 lid 1, Convenant). Daarnaast verplicht de gemeente zich in overleg met werkgevers zodanige voorzieningen te treffen, dat inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden (art. 4 lid 1, Convenant). Tevens dient de gemeente zich in te spannen om de beschikbare middelen voor taalcursussen ook ter beschikking te stellen voor arbeidsmigranten en arbeidsmigranten op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen (art. 4 lid 2, Convenant).

Op het gebied van handhaving wordt in het convenant het volgende gesteld:

“Artikel 5:

1. De gemeente zal handhavend optreden tegen huisvestingssituaties die niet voldoen aan de landelijke of plaatselijke voorschriften;
2. De gemeente zal bij de sanctie en de periode die geboden wordt om huisvestingssituaties die niet aan de voorschriften voldoen te beëindigen, rekening houden met de ernst van de overtreding en de urgentie om die op te heffen en daarbij het belang van de arbeidsmigranten zwaar laten wegen;
3. De gemeente verklaart zich bereid om met werkgevers of huisvesters in gesprek te gaan over hun huisvestingsportefeuille in die gemeente en zo in goed overleg vast te stellen welke huisvestingssituaties (voor zover nodig) onder welke voorwaarden een vergunning kunnen krijgen, welke in welk tempo beëindigd moeten worden en hoe de gemeente kan faciliteren bij het vinden van alternatieven (bed voor bed regeling);

4. De gemeente zal bij de wijze waarop zij handhaaft en de bed-voor-bed-regeling toepast ook goed werkgeverschap meewegen, ic de toepassing van de cao, de wettelijke eisen aan het werkgeverschap en het voldoen aan de uniforme huisvestingsnorm” (art. 5, Convenant).

Huisvesters verplichten zich om de Uniforme Huisvestingsnorm in acht te nemen, evenals alle van toepassing zijnde voorschriften van het Bouwbesluit, het geldende bestemmingsplan en andere gemeentelijke voorschriften, waaronder het bijhouden van een nachtregister als de aard van de voorziening dat vereist (art. 8, Convenant). Als er meer dan 30 personen gehuisvest worden, dient door de huisvester een passend beheer toegepast te worden, hetgeen inhoudt dat tenminste 24/7 iemand bereikbaar is die de taak, bevoegdheden en mogelijkheden heeft om bij calamiteiten direct handelend op te treden en waarvan de contactgegevens direct in het betreffende pand en bij hulpdiensten beschikbaar zijn. Tevens dienen huisvesters huisregels op te stellen en (desnoods vertaald) te communiceren om overlast voor de omgeving te voorkomen. (art. 9 en 10, Convenant). Werkgevers verplichten zich om arbeidsmigranten die bij hem in dienst zijn direct te informeren over de verplichting om zich in te schrijven in de GBA, dan wel de RNI en werknemers te stimuleren aan die verplichting te voldoen (art. 11, Convenant). De werkgever die zelf huisvesting biedt aan zijn werknemers, zal die werknemers nooit verplichten om van die huisvesting gebruik te maken (art. 14, Convenant) (Advies aan B&W, 3 september 2013).

Het convenant uit 2013 wordt in 2014 nader ingevuld en geconcretiseerd. In 2014 wordt het geconcretiseerde convenant, waarbij ook de partijen met naam en toenaam worden genoemd, voorgelegd aan het college.

Op 4 maart 2014 stemt het college in met dit geconcretiseerde convenant en wordt de wethouder ruimtelijke ordening gemandateerd om het convenant te ondertekenen (Besluit van B&W, 4 maart 2014). Met dit convenant gaat de gemeente verplichtingen aan die vergelijkbaar zijn met het eerder afgesloten convenant. “De gemeente (Opmeer) verplicht zich een beleidskader vast te stellen dat voldoende mogelijkheden biedt om bestaande huisvestingscapaciteit te benutten, dan wel nieuwe te realiseren. Het beleidskader zal tenminste de criteria bevatten volgens welke de gemeente aanvragen tot het benutten van bestaande, dan wel het realiseren van nieuwe huisvesting zal beoordelen. De gemeente zal daarbij ook het tijdelijk gebruik van locaties in afwijking van het bestemmingsplan serieus overwegen. De gemeente verplicht zich in overleg met werkgevers zodanige voorzieningen te treffen, dat inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden, uiteraard binnen wettelijke kaders, maar rekening houdend met groepsgewijs aanbod en werktijden van de arbeidsmigranten (Westlands model). De gemeente spant zich in om de beschikbare middelen voor taalcursussen ook ter beschikking te stellen voor arbeidsmigranten en arbeidsmigranten op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen” (Advies aan B&W, 4 maart 2014). Daarnaast zal de gemeente handhavend optreden tegen huisvestingssituaties die niet voldoen aan de landelijke of plaatselijke voorschriften.

Het uitgewerkte convenant van 2014 vertoont logischerwijs veel overeenkomsten met het convenant van 2013. Toch zijn ook enkele verschillen op te merken. Zo is het handhavingsartikel nu als volgt vormgegeven:

“Artikel 5:

1. De gemeente treedt handhavend op tegen huisvestingssituaties die niet voldoen aan de landelijke of plaatselijke voorschriften;
2. De gemeente zal bij de sanctie en de periode die geboden wordt om huisvestingssituaties die niet aan de voorschriften voldoen te beëindigen, rekening houden met de ernst van de overtreding en de urgentie om die op te heffen” (art. 5, Convenant 2014).

#### 3.2.4 *Het rapport van Conclusr*

Het rapport van Conclusr, dat mede in opdracht van de gemeente Opmeer in 2018 wordt gepubliceerd, constateert dat de gemeente stelt dat grootschalige locaties moeten voldoen aan de regelingen zoals door de provincie zijn geformuleerd. “Het is haast noodzakelijk en misschien wel de beste oplossing, gezien de hoge nood. In ieder geval wel in de nabijheid van centrumvoorzieningen. Vrijkomende agrarische grond: op deze wijze komen er veel locaties vrij die uiteindelijk niet meer ingevuld worden. Deze zouden gebruikt kunnen worden voor het huisvesten van buitenlandse werknemers”, zo wordt geconstateerd in het rapport (Conclusr, 2018, p. 23).

Volgens het rapport van Conclusr hanteert de gemeente Opmeer in 2018 het volgende beleid. Huisvesting dient vergund te zijn en de gemeente geeft geen gedoogbeschikkingen af. Het maximale aantal arbeidsmigranten per agrarisch perceel is 30. Er zijn 4 omgevingsvergunningen voor huisvesting bij tuinderbedrijven verleend, voor in totaal 50 huisvestingsplaatsen. Verhuur door de eigenaar van een woonpand is mogelijk. Als er geen sprake is van onderlinge verbondenheid in de samenstelling, zoals een traditioneel gezin, dient een vergunning aangevraagd te worden. Momenteel is er één keer vergund (maar er zullen er meer zijn). Het maximum per woning bedraagt 4 personen (Conclusr, 2018, p. 66).

Het rapport van Conclusr wordt op 27 maart 2018 besproken in het college. Het college besluit hierop de gemeenteraad te verzoeken het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan ‘Landelijk gebied Opmeer 2014’ te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfspercelen (Besluitenlijst college, 20 maart 2018). De noodzaak tot verruiming van het beleid met betrekking tot het aantal te huisvesten seizoenarbeiders wordt door het rapport aangetoond, terwijl het verruimen van het aantal te huisvesten seizoenarbeiders op agrarische bedrijfspercelen tevens past binnen het provinciaal beleid (Adviesnota, 27 maart 2018).

In de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) is beleid voor het huisvesten van tijdelijke werknemers opgenomen. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden: de huisvestingsvoorziening wordt gesitueerd binnen het agrarisch bouwperceel; de huisvesting vindt plaats ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering; het betreft een ondergeschikte functie ten opzichte van een volwaardig agrarisch bedrijf. Deze voorwaarden komen overeen met de bestemmingsplanregels. De provincie stelt geen maximum aantal huisvestingsplaatsen en laat deze afweging over aan de gemeenten. Vanuit de provincie geldt het beleid voor de economie en leefbaarheid het noodzakelijk is om de huisvesting van buitenlandse werknemers goed te faciliteren (Adviesnota, 27 maart 2018).

Gesteld wordt in de adviesnota die bij het rapport van Conclusur wordt opgeleverd, dat op 17 december 2009 de raad op hoofdlijnen akkoord is gegaan met de Regionale Kadernota Huisvesting Buitenlandse Werknemers Westfriesland. In deze kadernota worden maximaal 30 huisvestingsplaatsen bij agrarische bedrijven toegestaan. Dit maximum is als zodanig in het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Opmeer 2014' opgenomen. Daarbij gelden de volgende voorwaarden:

- “De oppervlakte van een kamer moet minimaal 5 m<sup>2</sup> per persoon bedragen, met een maximum van 15 kamers en maximaal twee personen per kamer.
- De huisvesting is uitsluitend toegestaan binnen het bouwvlak en binnen een afstand van 30 m achter de achtergevel van de bedrijfswoning.
- De afstand van de huisvesting tot de zijdelingse perceelgrens mag niet minder dan 5 m bedragen.
- Het aantal verplaatsbare woonunits en stacaravans mag niet meer bedragen dan 5.
- De huisvesting is uitsluitend toegestaan in de periode van maximaal tien aaneengesloten maanden.
- De huisvesting vindt uitsluitend plaats ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering van het bedrijf waar de tijdelijke seizoenarbeider is gehuisvest.
- De huisvesting is een ondergeschikte functie van het volwaardig agrarisch bedrijf.
- Er is permanent een toezichthoudend bedrijfsleider/beheerder aanwezig.
- Parkeren dient plaats te vinden op eigen terrein, waarbij 0,5 parkeerplaats per seizoenarbeider beschikbaar moet zijn.
- Dat de seizoenarbeiders moeten beschikken over een recreatieruimte/woonkamer en keuken” (Adviesnota, 27 maart 2018).

Door verruiming van het aanbod aan vergunde huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijven kunnen tevens de illegale situaties op bestaande recreatieterreinen beter opgelost worden en daarmee de handhavingssacties worden verminderd (voorkoming waterbed effect). Tijdens het genoemde onderzoek is gebleken dat het achterhalen van feitelijke gegevens moeilijk is omdat er te weinig over buitenlandse werknemers is vastgelegd. Omdat het belangrijk is om dit goed in kaart te krijgen, is bestuurlijk afgesproken een inschrijvingssysteem in te voeren voor buitenlandse werknemers. In de gemeente Westland in Zuid-Holland is dit een effectief hulpmiddel gebleken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteunt dit systeem. Voorgesteld is om dit systeem ook in te passen voor de regio waaronder Opmeer, zo stelt de adviesnota (Adviesnota, 27 maart 2018).

Op 19 april 2018 besluit de raad zonder beraadslaging het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Opmeer 2014' te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfspercelen (Besluitenlijst gemeenteraad, 19 april 2018). In het raadsvoorstel wordt gewezen op het probleem van de huisvesting van buitenlandse werknemers op agrarische bedrijven in het buitengebied en op het convenant dat is ondertekend met het gezamenlijk doel om te komen tot voldoende aanbod van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten. Ook wordt gewezen op het feit dat het achterhalen van feitelijke gegevens moeilijk is, omdat er te weinig over buitenlandse werknemers is vastgelegd. Ook in het raadsvoorstel wordt melding gemaakt van het inschrijvingssysteem analoog aan het Westland-model, dat de gemeente beoogt in te voeren (Raadsvoorstel, 19 april 2018).

### **Het Westland-model**

Het Westland-Model betreft een groepsgewijze registratie van arbeidsmigranten. De beleidsregels tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten bij glastuinbouwbedrijven vermelden in dit verband:

#### **3.5**

“Binnen de Westlandse procedure “Registratie arbeidsmigranten” (conform het besluit van de gemeenteraad van 2009 en 2011) is geregeld dat alle in Westland verblijvende arbeidsmigranten tijdens de maatwerk-avonden worden ingeschreven als ingezetenen. Aangifte van vertrek/emigratie wordt dan door de werkgever/huisvester aan de gemeente doorgegeven. Als de werkgever na vertrek/beëindiging van het contract/de huisvesting niet weet waar de arbeidsmigrant verblijft, wordt een adresonderzoek opgestart. Dit duurt minimaal 4 weken (wettelijke termijn). Arbeidsmigranten die (tijdelijk) op een glastuinbouwbedrijf wonen, vallen onder hetzelfde registratie-regime als arbeidsmigranten die op andere locaties wonen. Dat draagt bij aan betere zichtbaarheid, helpt ondermijning te voorkomen en bevordert het contact tussen de overheid en de arbeidsmigrant” (Beleidsregels tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten bij glastuinbouwbedrijven, artikel 3.5).

Het Kennisplatform Inclusief Samenleven vult hier het volgende op aan:

“Groepsregistratie in Westland houdt in dat de gemeente jaarlijks ongeveer twintig bijeenkomsten organiseert – bij de werkgever of de gemeente – waarbij per keer tweehonderd arbeidsmigranten zich kunnen inschrijven. Doordat dit grotendeels geautomatiseerd gebeurt, is de inschrijving in twee minuten geklaard. Inmiddels hebben, sinds de start in 2011, in totaal 12.000 arbeidsmigranten zich op deze manier ingeschreven. ‘Deze manier van inschrijven is handig voor de medewerkers en ook voor ons als bedrijf’, vertelt een werkgever uit het Westland. ‘Inschrijven is belangrijk voor de mensen zelf, om zaken te kunnen regelen zoals de zorgtoeslag.’” (Site Kennisplatform Inclusief Samenleven, 31 augustus 2023).

### **3.2.5 Het Kruimelgevallenbeleid**

Op 5 februari 2019 stelt het college het “Kruimelgevallenbeleid Gemeente Opmeer 2019” vast. Op 21 februari 2019 publiceert het college een beleidsregel met betrekking tot omgevingsvergunningen, kruimelgevallen. Deze beleidsregel gaat tevens in op het huisvesten van arbeidsmigranten:

“Lid 9: het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;

Voor het gebruik van bouwwerken en het bij de bouwwerken aansluitende terrein in afwijking van het bestemmingsplan geldt de volgende beleidsregel:

- a.  
het gebruik van een woning voor de huisvesting van seizoenarbeiders is mogelijk onder de volgende voorwaarden:
  - o 1.  
er mogen per woning maximaal vier seizoenarbeiders worden gehuisvest;
  - o 2.  
binnen een afstand van 100 m van de woning is er geen andere woning aanwezig die (al) voor deze huisvesting wordt gebruikt;
  - o 3.  
de woning voldoet aan de normering van het keurmerk van Stichting Normering Flexwonen (SNF)” (Beleidsregel, artikel 2.6, Beleidsregel 5: Functieveranderingen, 2019).

Hierop wordt de volgende toelichting gegeven: “In de geactualiseerde bestemmingplannen is opgenomen dat een woning alleen mag worden bewoond door een huishouden. Dat houdt in dat het gebruik van een woning voor de huisvesting van vluchtelingen of seizoenarbeiders, waarbij niet (altijd) sprake is van één huishouding, niet past binnen de woonbestemmingen. Omdat dit gebruik, vaak in de vorm van kamerverhuur, op zich wel aansluit bij een meer regulier woongebruik kan hier onder voorwaarden medewerking aan kan worden verleend. Van belang hierbij is dat het aantal bewoners dat wordt gehuisvest van invloed kan zijn op het woon- en leefklimaat op de omgeving. Dit aantal moet vergelijkbaar zijn met de bewoning in de vorm van een huishouden. Om een goed woon- en leefklimaat voor de omgeving te kunnen waarborgen geldt in dit verband als voorwaarde dat er per woning maximaal vier vluchtelingen of seizoenarbeiders mogen worden gehuisvest. Verder is het woon- en leefklimaat gediend met een zeker spreiding van de woningen die voor de huisvesting van asielzoekers of seizoenarbeiders, anders dan in een huishouden, worden gebruikt. Te nauwe concentratie van deze huisvesting in een straat of een buurt is niet wenselijk omdat een te grote concentratie van dit gebruik het reguliere woongebruik verdringt wat een negatief effect op het woon- en leefklimaat tot gevolg kan hebben. Verder beheert de Stichting Normering Flexwonen (SNF) landelijk de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten en controleert en onderhoudt het register van bedrijven die aan de norm van voldoen. Met het SNF keurmerk voor huisvesting van arbeidsmigranten kunnen huisvesters aantonen dat hun huisvesting op orde is. In de beleidsregels wordt dit keurmerk voor de huisvesting van seizoenarbeiders als voorwaarde gesteld. Dat betekent dat een humane huisvesting alsdan is gewaarborgd. Huisvesters moeten bij hun aanvraag omgevingsvergunning voor de huisvesting van seizoenarbeiders in hun woning een verklaring overleggen waaruit blijkt dat er wordt voldaan aan de normen van de SNF” (Toelichting beleidsregel, 2019).

Nu verwijst lid 9 naar de landelijke 11 regels die met betrekking tot buitenplanse afwijkingen zijn vastgesteld. Deze zijn vervolgens door de gemeente vertaald in de beleidsregel met betrekking tot kruimelgevallen. Lid 9 heeft betrekking op functieveranderingen van reeds bestaande gebouwen. Het gaat immers om bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten<sup>3</sup>.

Mocht gebruik worden gemaakt van één van dit artikel, dan hanteert de gemeente een aantal algemene beoordelingscriteria. Deze hebben betrekking op het milieu, functionele aspecten (waaronder veiligheid) en ruimtelijke aspecten. Zo mag een gebruiksactiviteit in afwijking van het bestemmingsplan niet in strijd

---

<sup>3</sup> Artikel 2.8, beleidsregel 7 is niet van toepassing: dit betreft enkel het voorzien in huisvesting gedurende de bouwwerkzaamheden (Ambtelijk wederhoor, 26 september 2023).

zijn met enige milieu- of natuurwetgeving. Daarnaast mag geen sprake zijn van evidente privaatrechtelijke belemmering en mag er geen onveilige situatie ontstaan. Tevens moet de activiteit passen of aansluiten bij de omgeving. Geen sprake mag zijn van een ontoelaatbare aantasting van het straat of bebouwingsbeeld of van belangrijke omgevingswaarden zoals groen en water (Beleidsregel, 2019).

Op 12 februari 2019 wordt de raad middels een raadsinformatiebrief geïnformeerd over het vastgestelde kruimelgevallenbeleid. Het betreft de mogelijkheid om af te kunnen wijken van de vastgestelde bestemmingsplannen. “De voor Opmeer vastgestelde bestemmingsplannen geven aan hoe percelen en andere gronden mogen worden gebruikt en welke bebouwing daarbij mogelijk is. Het bestemmingsplan regelt aldus wat er in ieder geval kan. Dat neemt niet weg dat er zich initiatieven kunnen voordoen die niet passen in het geldende bestemmingsplan maar toch ruimtelijk wenselijk of aanvaardbaar zijn. Met toepassing van de afwijkregeling van artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) (de planologische kruimelgevallenlijst) kunnen wij als college voor diverse activiteiten medewerking verlenen aan het afwijken van een geldend bestemmingsplan via het verlenen een omgevingsvergunning. Om de vergunningverlening voor deze afwijkactiviteiten te stroomlijnen en te versoepelen, hebben wij op basis van deze afwijkingsbevoegdheid op 5 februari 2019 het "Kruimelgevallenbeleid Gemeente Opmeer 2019" vastgesteld. Dit beleidsdocument bevat beleidsregels die voor een aantal regelmatig in Opmeer voorkomende bouw- en gebruiksactiviteiten aangeven hoe daarvoor van een geldend bestemmingsplan kan worden afgeweken en welke randvoorwaarden daarbij worden gehanteerd” (Raadsinformatiebrief, 12 februari 2019).

### *3.2.6 Beleid vanaf 2020*

Op 3 september 2020 wordt het rapport “Arbeidsmigranten in West-Friesland” van Decisio voor kennisgeving aangenomen in de VVRE (Advies aan B&W, 10 november 2020). Op 10 november 2020 neemt het college kennis van dit rapport. Tevens besluit het college om de gemeenteraad door middel van een raadsinformatiebrief te informeren over dit rapport (Besluitenlijst college, 10 november 2020).

Desgevraagd wordt gesteld, dat verder buiten de kadernota geen beleid is vastgesteld met betrekking tot het huisvesten van arbeidsmigranten. Het regionaal beleid, zoals dat destijds is vastgesteld, is nader geconcretiseerd in de bestemmingsplannen en soms een beleidsregel (zoals bij kruimelgevallen), maar nadien is het beleid niet geëvalueerd of geactualiseerd (Interview, 26 juni 2023).

Als voorbeeld wordt het bestemmingsplan Landelijk Gebied gegeven. In dit bestemmingsplan staat de volgende bepaling:

#### *“3.6.1 Tijdelijke seizoensarbeiders*

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd een omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het bepaalde in 3.1, ten behoeve van de tijdelijke huisvesting van ten hoogste 30 tijdelijke seizoensarbeiders per bedrijf, onder de volgende voorwaarden:

- de oppervlakte van een kamer moet minimaal 5 m<sup>2</sup> per persoon bedragen, met een maximum van 15 kamers en maximaal twee personen per kamer;
- de huisvesting is uitsluitend toegestaan binnen het bouwvlak en binnen een afstand van 30 m achter de achtergevel van de bedrijfswoning;
- de afstand van de huisvesting tot de zijdelingse perceelgrens mag niet minder dan 5 m bedragen;
- het aantal verplaatsbare woonunits en stacaravans mag niet meer bedragen dan 5;
- de huisvesting is uitsluitend toegestaan in de periode van maximaal tien aaneengesloten maanden;
- de huisvesting vindt uitsluitend plaats ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering van het bedrijf waar de tijdelijk seizoensarbeider is gehuisvest;
- de huisvesting is een ondergeschikte functie van het volwaardig agrarisch bedrijf;
- er is permanent een toezichthoudend bedrijfsleider/beheerder aanwezig;
- parkeren dient plaats te vinden op eigen terrein, waarbij 0,5 parkeerplaats per seizoensarbeider beschikbaar moet zijn;
- naast het bepaalde onder a, geldt dat de seizoensarbeiders moeten beschikken over een recreatieruimte/woonkamer en keuken” (Ruimtelijkeplannen.nl, geraadpleegd op 7 juli 2023).

In de toelichting op dit bestemmingplan wordt het volgende aangegeven in dit verband:

#### “2.5.12 Beleidsnotitie seizoensmedewerkers in de gemeente Opmeer

In deze beleidsnotitie is het beleid van de gemeente ten aanzien van de huisvesting van seizoensarbeiders geregeld. Enkele van de voorwaarden die van toepassing zijn, zijn de volgende:

- de regeling is uitsluitend van toepassing op volwaardige agrarische bedrijven;
- de economische en bedrijfsmatige noodzaak voor het aannemen van seizoensmedewerkers dient te worden aangetoond door de ondernemer;
- seizoensmedewerkers mogen, gedurende een periode van maximaal acht maanden aaneengesloten, verblijven in onderkomens bij volwaardige agrarische bedrijven in de gemeente Opmeer, mits zij verblijven bij het agrarische bedrijf alwaar zij een volledige dagtaak hebben;
- onderkomens moeten gerealiseerd worden binnen het agrarisch bouwvlak op een zo ruim mogelijke afstand tot naastliggende woonpercelen;
- de vloeroppervlakte van de onderkomens tezamen mag maximaal 150 m<sup>2</sup> bedragen;
- er mogen maximaal 30 personen per agrarisch bedrijf verblijven;
- het vloeroppervlak voor al de onderkomens bedraagt minimaal 5 m<sup>2</sup> per persoon;
- de minimum hoogte van een onderkomen dient 2,40 m te bedragen.
- Aanvragen voor het huisvesten van seizoensgebonden arbeiders zullen worden getoetst aan de beleidsnotitie” (Toelichting op bestemmingsplan, Ruimtelijkeplannen.nl, geraadpleegd op 7 juli 2023).

De beleidsnotitie waarnaar verwezen wordt, bevindt zich niet bij de bijlagen die zijn toegevoegd aan de officiële publicatie van het bestemmingsplan. Desgevraagd wordt in het ambtelijk wederhoor gesteld, dat deze notitie dateert uit 2008 en niet meer in het archief aanwezig is (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023).

## Hoofdstuk 4: Hoe verloopt de uitvoering van dat beleid in de praktijk?

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de uitvoering van het gemeentelijk beleid in de praktijk in beeld worden gebracht. Dit beeld is gebaseerd op interviews die zijn afgenomen bij ambtenaren en arbeidsmigranten, maar tevens op een documentenanalyse. De documenten betreffen overzichten, rapportages, voorstellen, etc. Daarnaast is een casestudie uitgevoerd, waarbij de afhandeling van een vergunningaanvraag nader is geanalyseerd. Dit beeld bevat geen eigen meningen van de rekenkamercommissie en is ter ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De reacties vanuit de ambtelijke organisatie zijn nadien verwerkt in dit hoofdstuk.

#### 4.2.1 Overzicht verstrekte vergunningen

De afgelopen jaren zijn met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten de volgende vergunningen afgegeven:

| Activiteit                         |                                                                              | aanvraag<br>de<br>Kogge | vergunning<br>verleend | publicatie<br>verg. de<br>Kogge | publicatie<br>verg. digitaal<br>Gemeenteblad |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------|
| Zomerdijk 12, 1715 KJ<br>Spanbroek | het tijdelijk plaatsen van een chalet voor<br>arbeidsmigranten               | 2-8-2017                | 26-9-2017              | 4-10-<br>2017                   | 28-9-2017                                    |
| Gouwe 10 a, 1718<br>LJ Hoogwoud    | het realiseren van een logiesgebouw voor<br>arbeidsmigranten                 | 9-5-2018                | 4-7-2018               | 18-7-<br>2018                   | 9-7-2018                                     |
| Roerdomp 71, 1715 HK<br>Spanbroek  | het huisvesten van 4 arbeidsmigranten                                        | 20-6-<br>2018           | 5-9-2018               | 12-9-<br>2018                   | 10-9-2018                                    |
| Lijster 55, 1715 HC<br>Spanbroek   | het huisvesten van 4 arbeidsmigranten                                        | 12-9-<br>2018           | 25-10-2018             | 31-10-<br>2018                  | 31-10-2018                                   |
| Kaag 19 a, 1715 KR<br>Spanbroek    | het plaatsen van tijdelijke woonunits<br>voor bewoning door arbeidsmigranten | 11-9-<br>2019           | 24-10-2019             | 31-10-<br>2019                  | 28-10-2019                                   |
| Kaag 19a, 1715KR<br>Spanbroek      | Het realiseren van tijdelijke huisvesting voor<br>arbeidsmigranten           | 26-4-<br>2023           | verleng2/6             | 14-6-<br>2023                   | 9-6-2023                                     |

(Overzicht gemeente Opmeer, 3 juli 2023)

Dit overzicht is echter niet compleet. Voorafgaand aan de raadsvergadering van 15 december 2020 zijn namelijk vragen gesteld die betrekking hebben op een verleende omgevingsvergunning voor een expathotel in Spanbroek. Deze vergunning komt niet voor in het verstrekte overzicht. In het ambtelijk wederhoor wordt hier het volgende antwoord op gegeven: “Ik veronderstel dat deze vergunning bij het inventariseren niet is opgemerkt” (28 september 2023).

#### 4.2.2 Het rapport van Conclusr

In februari 2018 verschijnt het rapport Huisvesting buitenlandse werknemers in De Kop van Noord-Holland en Opmeer van Conclusr. De opdrachtgevers voor dit rapport zijn het ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (namens het samenwerkingsverband De Kop Werkt!) en de gemeente Opmeer. Het

onderzoek betreft zowel een kwantitatief als een kwalitatief onderzoek. Zo constateert Conclusr dat de benodigde huisvestingscapaciteit voor de gemeente Opmeer 300 bedraagt, terwijl 265 huisvestingsplaatsen vergund zijn (Conclusr, 2018, p. 12).

Op basis van de interviews die Conclusr heeft afgenomen met 20 buitenlandse werknemers, kan geconstateerd worden, dat de respondenten behoefte hebben aan een eigen woning waar alleen of met een partner of een gezin samengeleefd kan worden (Conclusr, 2018, p. 13). De aangeboden huisvesting (niet zijnde de eigen woningen), wordt door de respondenten als ondermaats gekwalificeerd. Zo ervaart men vervallen woonruimten en een gebrek aan sanitaire voorzieningen. 9% van de bedrijven met arbeidsmigranten is van mening dat er veel onduidelijkheid is vanuit de gemeente rondom de huisvesting van arbeidsmigranten (Conclusr, 2018, p. 14). De arbeidsmigranten wonen het liefst zo dicht mogelijk bij hun werklocatie. Een mogelijke reden hiervoor is het ontbreken van een reiskostenvergoeding. Het belang van het verdienen van geld en het daarmee opbouwen van een bestaan weegt zwaarder dan de locatie of het type woonruimte.

De arbeidsmigranten hebben een contract voor bepaalde tijd en maken volgens eigen zeggen lange dagen (50 tot 60 uur per week). De meesten werken in de land- en tuinbouw. De meeste arbeidsmigranten zijn van april tot september in Nederland.

De arbeidsmigranten die een eigen woning hebben, hebben een warm welkom in de buurt gehad. Geen problemen zijn ervaren met buurtbewoners die tegen hun komst waren. Deze respondenten wonen in woonwijken te midden van Nederlandse huishoudens. Hier is de huisvesting van arbeidsmigranten incidenteel en kleinschalig, waardoor de weerstand mogelijk lager is. Eén respondent gaf aan met taart te zijn ontvangen, een andere gaf aan zich absoluut niet welkom te voelen in de buurt. De arbeidsmigranten weten niet waar ze terecht kunnen indien ze vragen of klachten hebben over hun huisvesting. De bekendheid met voorzieningen en instanties is laag. Aan het bedrijf waarvoor ze werkzaam zijn, willen ze eventuele ongenoegens liever niet adresseren. Geen structureel overleg met andere arbeidsmigranten vindt plaats, hoewel de netwerken van arbeidsmigranten redelijk sterk zijn (Conclusr, 2018, p. 41).

Op het gebied van handhaving constateert Conclusr het volgende. Binnen Opmeer zijn 2 recreatieparken. Eén met 300 plaatsen en één met 50. Op de grotere staan ook stacaravans die vaak voor die doeleinden worden gekocht en verhuurd. Hier wordt op gecontroleerd. Er is een beleidsnota<sup>4</sup> opgesteld, op basis waarvan controles plaatsvinden op arbeidsmigranten. Ook op de vergunde situaties wordt jaarlijks gecontroleerd. Uit de gesprekken die hebben plaatsgevonden met afgevaardigden van de gemeente, is duidelijk geworden dat niet-vergunde huisvesting niet gedoogd wordt (Conclusr, 2018, p. 27). Uitzendbureau hebben een andere perceptie op dit punt. "Meningen verschillen over wat gezien kan worden als niet-vergunde huisvesting. Huisvesting die zelfstandig wordt geregeld is lastig te overzien en hier kunnen niet-vergunde situaties voorkomen. Er zijn bijvoorbeeld particulieren die een woning hebben achter het eigen huis of op het terrein van het bedrijf, dat gehuurd wordt door werknemers. Dit ziet niemand, dit wordt niet gecontroleerd of beheerd en is veelal weggestopt" (Conclusr, 2018, p. 59).

Op de vraag aan de bedrijven die met arbeidsmigranten werken wie het voortouw moet nemen om meer huisvesting te realiseren, stelt een ruime meerderheid (79%) dat de overheid dit moet oppakken. 59% vindt dat de gemeente dit moet doen (Conclusr, 2018, p. 48). Uitzendbureau hebben het gevoel dat

---

<sup>4</sup> Deze nota betreft het plan van aanpak handhaving permanente bewoning van recreatieobjecten. De nota is vastgesteld in februari 2007.

gemeenten terughoudend zijn als het gaat over het verlenen van vergunningen voor huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten. Gemeenten staan positiever tegenover ondernemers die zelf huisvesting willen realiseren. De aanvragen die ondernemers hebben lopen, verlopen echter stroef. “Indien de procedure eenvoudiger en sneller zou kunnen verlopen, dan zijn ze in staat om met name de agrariërs hiertoe te bewegen” (Conclusr, 2018, p. 59). Enige versoepeling is op zijn plaats. Het beleid vanuit de gemeente is niet altijd duidelijk en de meningen verschillen over wat gezien kan worden als niet-vergunde huisvesting (Conclusr, 2018, p. 59).

Het inschrijven van arbeidsmigranten werkt traag en brengt een grote administratieve werklast mee. Omdat het op jaarbasis om veel arbeidsmigranten gaat, is dit een tijdrovend proces. Arbeidsmigranten verhuizen of gaan terug naar hun eigen land, om vervolgens weer terug te komen naar Nederland (Conclusr, 2018, p. 60). Weinig structureel overleg vindt plaats met de gemeente, enkel als het over de grootste locaties gaat. Daarbuiten vindt overleg enkel plaats als bijvoorbeeld een omgevingsvergunning opnieuw moet worden aangevraagd.

De gemeente Opmeer geeft aan geen volledig inzicht te hebben in de aantallen arbeidsmigranten die wonen of werken binnen de gemeentelijke grenzen. Volgens opgave van de gemeente zelf worden 200 arbeidsmigranten gehuisvest. De aantallen kunnen vertroebeld zijn, aangezien niet alle ingeschrevenen per se arbeidsmigrant zijn (Conclusr, 2018, p. 25). “Veel arbeidsmigranten wonen in Opmeer, maar werken in Hollands Kroon. Degenen die in Opmeer wonen zijn dus veelal werkzaam buiten de gemeente. De meeste arbeidsmigranten die bijvoorbeeld in ‘t Slothuis wonen zijn werkzaam in Agriport (Hollands Kroon). ‘t Slothuis is een voormalig verzorgingshuis waarin 160 personen worden gehuisvest. Dit is een kortdurend verblijf, dus zij staan grotendeels niet ingeschreven. In dit kader vraagt gemeente Opmeer zich af: wij kunnen hier nog wel meer gaan bieden, maar dat doen we dan eigenlijk voor andere gemeenten. Ingeschreven arbeidsmigranten en hun werkgevers moeten meebetalen aan gemeentelijke belastingen. Wellicht is dit ook een reden waarom arbeidsmigranten zich niet inschrijven” (Conclusr, 2018, p. 26). Daarnaast geldt dat informatie met betrekking tot de inschrijving van arbeidsmigranten incidenteel of projectmatig, maar in ieder geval niet structureel wordt verzameld (Conclusr, 2018, p. 63).

#### *4.2.3 Algemeen beeld op basis van ambtelijke interviews*

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met ambtenaren tijdens dit onderzoek, kan het volgende beeld worden gegeven met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten.

Het aanvragen en verkrijgen van een vergunning kent de stappen die ook wel in andere gemeenten worden aangetroffen, waarbij de aanvraag wordt getoetst en waarbij uiteindelijk wordt afgeschouwd. In de praktijk van vergunningverlening toetst men eerst aan het bestemmingsplan. Mocht de aanvraag niet passen binnen dat bestemmingsplan, dan kan men bezien of een en ander buitenplans is in te passen. Toetsing vindt dan plaats aan de hand van de beleidsregel Kruimelgevallen (men gaat dan kruimelen). Op basis van deze beleidsregel is doorgaans meer mogelijk dan men in eerste instantie denkt, aldus de respons in dit verband.

Nadat een aanvraag binnen is gekomen, wordt eerst vooroverleg gevoerd. Hierbij worden alle relevante partijen betrokken, afhankelijk van de aanvraag. Als de aanvraag bijvoorbeeld tevens de aanleg van parkeerplaatsen behelst, of invloed heeft op het aantal beschikbare parkeerplaatsen, dan wordt ook een

adviseur op dat gebied geraadpleegd. Daarnaast worden de omgevingsdienst en de veiligheidsregio vrijwel altijd ingeschakeld als het om de huisvesting van arbeidsmigranten gaat. Dit kan tijdens de vergunningsbehandeling vertragend werken. Op basis van de ingewonnen adviezen wordt de aanvrager van feedback voorzien. Deze feedback moet eerst door de aanvrager worden verwerkt en dit kan tijd kosten. Pas als alle feedback op de juiste manier is verwerkt, wordt de vergunning rond gemaakt en voorgelegd aan het college. Uiteraard kosten de verplichte zienswijze en de bezwaartermijn ook de nodige doorlooptijd (Interviews, 26 juni 2023).

Desgevraagd wordt gesteld dat de raad graag in beeld wil hebben of en in welke mate sprake is van illegale huisvesting. Een integraal beeld hiervan is echter moeilijk te vormen. Soms komen klachten of meldingen binnen en wordt op basis hiervan een controle uitgevoerd. Dit levert echter geen volledig beeld op: “als arbeidsmigranten achter een boerderij in een schuur worden gehuisvest, hebben we daar geen zicht op”, wordt in dit verband wel gesteld. Ook voor de veiligheidsregio is kleinschalige huisvesting niet een vitaal risico. De indruk bestaat overigens, dat onvergunde huisvesting niet veel voorkomt in de gemeente. Controles die eens in de tijd worden uitgevoerd op basis van binnengekomen meldingen, worden niet vooraf aangekondigd (Interviews, 26 juni 2023).

De gemeente zet eerder in op een goede voorlichting richting de huisvesters, dan op controle. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag, dat het beleid effectiever wordt uitgevoerd, als ook de huisvester zich verantwoordelijk voelt.

De gemeenteraad zat in eerdere jaren soms heel dicht op de individuele dossiers, maar de laatste jaren neemt de gemeenteraad meer afstand tot individuele vergunningsverstrekking.

De personele capaciteit op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht is op orde in de zin dat vacatures vervuld zijn (soms ook met extern personeel). Wel wordt gesteld dat het personeel relatief nieuw is, aldus de respons.

In het ambtelijk wederhoor wordt hier het volgende op aangevuld: “Overwogen kan worden om de huisvesting van arbeidsmigranten met een tijdelijke, maar langere huisvestingsbehoefte in breder perspectief te plaatsen (Interview, 26 juni 2023). Er zijn immers ook andere doelgroepen die huisvesting tijdelijk, maar voor langere tijd nodig hebben en de gedachte is, dat huisvesting van deze doelgroepen in gezamenlijkheid wordt gezien. De huisvesting van arbeidsmigranten met een tijdelijke, maar langere huisvestingsbehoefte kan dan in relatie met de huisvesting van andere doelgroepen met een tijdelijke, maar langere huisvestingsbehoefte worden opgepakt, het liefst in regionaal verband. Daarbij kan bedacht worden, dat de regio een structurele behoefte heeft aan arbeidsmigranten. Deze structurele behoefte aan huisvesting vereist dan ook een structurele oplossing. De Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord als voorbeeld beschrijft de mogelijkheid onder voorwaarden om niet-vitaal aanbod, indien planologisch en economisch haalbaar, te transformeren naar bijvoorbeeld wonen en huisvesting van arbeidsmigranten. In regionaal verband is een proces ingericht voor een verdergaande verkenning naar mogelijke locaties binnen de regio” (Ambtelijk wederhoor, 19 september 2023).

Daarnaast is van belang, dat de huisvester zich primair verantwoordelijk voelt voor een humane en veilige huisvesting, aldus de respons in dit verband (Interviews, 26 juni 2023).

#### 4.2.4 *Bevindingen vanuit handhaving en toezicht*

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met ambtenaren tijdens dit onderzoek, kan het volgende beeld worden gegeven met betrekking tot de handhaving en het toezicht op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten.

De afschouw is een moment opname, want nadien wordt niet stringent toegezien op de naleving van de technische vergunningsvoorwaarden, zeker bij kleinschalige huisvesting. Eén jaar nadat de vergunning verstrekt is, wordt wel standaard een controle uitgevoerd. Daarnaast voert men soms extra controles uit, als daarvoor capaciteit wordt opgenomen in het uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), op basis van meldingen en binnengekomen klachten (onvergunde huisvesting), maar ook als de oorspronkelijke aanvraag veel verder ging dan de uiteindelijke vergunning (Interviews, 26 juni 2023). Desgevraagd wordt hier in het ambtelijk wederhoor de volgende reactie op gegeven: “Meldingen en handhavingsverzoeken worden altijd met urgentie afgehandeld. Voor extra controles met betrekking tot bestaande vergunde huisvesting wordt bij de opstelling van het uitvoeringsprogramma een expliciete afweging gemaakt” (Ambtelijk wederhoor, 26 september 2023). De hercontroles bestaan voornamelijk uit toezicht op brandveiligheid, leefbaarheid en aantal personen.

Bij de vergunde huisvesting wordt over het algemeen goed voldaan aan de voorwaarden. Veelal wordt gewerkt met vaste arbeidsmigranten die ieder jaar naar Nederland komen. Vroeger sliepen deze arbeidsmigranten in tentjes, nu in containers. Hoewel dit nog steeds niet ideaal is, voldoen de wooncontainers over het algemeen aan de gestelde voorwaarden. Zo zorgt men voor voldoende ruimte tussen de wooncontainers in verband met de brandveiligheid en worden ook de overige voorwaarden goed vervuld. Over ‘t Slothuys zijn in het geheel geen meldingen of klachten binnengekomen, aldus de respons in dit verband.

De indruk bestaat dat onvergunde huisvesting met name plaatsvindt bij het recreatiepark De Perelaer. Hier heeft de gemeente een extern bureau op gezet die belast is met de handhaving en het toezicht op de naleving van het bestemmingsplan. Dit heeft in het verleden en recentelijk ook wel tot het opleggen van dwangsommen geleid. Voor de overige locaties heeft de gemeente zelf een beperkte toezichtcapaciteit. Het idee is om samen met de afdeling die verantwoordelijk is voor de BRP-registraties een lijst van leegstaande woningen aan te leggen. Hier zouden dan controles op uitgevoerd kunnen worden. Dit is echter nog niet van de grond gekomen. Toezicht en handhaving op de huisvesting van arbeidsmigranten op de locaties buiten De Perelaer heeft op dit moment niet de hoogste prioriteit. Nu wordt vooral geacteerd op basis van signalen van collega’s en rondes die men zelf maakt. Via het systeem Fixi zijn nog geen meldingen binnen en ook zijn geen emailberichten van inwoners bekend die meldingen doen van mogelijk illegale huisvesting. Tijdens de controles die zijn uitgevoerd op De Perelaer stuitte men wel op situaties, waarbij inwoners op adres A, waren ingeschreven, maar via adres B ondertussen woonachtig waren op adres C. Huisvesters doen er veel aan om de arbeidsmigranten uit het zicht te houden, zo wordt door de gemeente geconstateerd. Sommige controles op De Perelaer zijn door de gemeente zelf uitgevoerd, in samenwerking met de politie. Op aangeven van het extern bureau zijn in 2022 daarbij enkele adressen gecontroleerd, waaronder enkele stacaravans en bungalows. “Over het algemeen is niet vrij snel te zien of sprake is van uitbuiting. Je ziet wel gelijk of mensen vrolijk en behulpzaam zijn, of liever niet met ons praten of de deur opendoen”, zo stelt een respondent in dit verband. Hoewel de huurprijzen niet te hoog zijn, slaapt men soms wel met vier tot vijf man in een stacaravan waar maar twee slaapkamers zijn

ingericht. Ook is de ventilatie lang niet altijd op orde in recreatiewoningen. Daarom handhaaft de gemeente zoveel als mogelijk op illegale bewoning (Ambtelijk wederhoor, 19 september 2023).

Een knelpunt is nu nog wel, dat het weliswaar verplicht is om bij een verblijf langer dan vier maanden binnen een half jaar te registreren voor de BRP, maar dat dit niet met een bestuurlijke sanctie kan worden afgedwongen. “We kunnen op dit moment geen boete opleggen. Dit geldt ook voor het niet-registreren van een voertuig. Ook hier kunnen we geen sanctie opleggen”, aldus de respons in dit verband (Interview, 11 juli 2023).

De vraag rijst overigens in hoeverre men arbeidsmigranten die short-stay (korter dan vier maanden) verblijven, kan verplichten hun voertuig te laten registreren. Als men in het BRP staat ingeschreven, dan mag men niet in een auto met een buitenlands kenteken in Nederland rijden. Aangezien vanaf mid-stay (langer dan vier maanden) BRP registratie verplicht is, dient men bij mid-stay dus ook het voertuig te laten registreren. Bij short-stay ligt dit echter anders. Bij short-stay is registratie in het BRP immers niet verplicht. Als men aldus niet in het BRP staat ingeschreven, dan mag men volgens de rijksoverheid maximaal zes maanden per jaar in Nederland rijden in een auto met een buitenlands kenteken (site Rijksoverheid, bezocht op 11 juli 2023). Bij short-stay bestaat dus geen verplichting tot voertuig-registratie.

In het verleden werd in het kader van het project Kompas veel samengewerkt met andere gemeenten, de Belastingdienst en de brandweer op het gebied van toezicht en handhaving. Dit werkte erg goed. Zo kon men toezichthouders onderling uitruilen en ook gebruik maken van elkaars tolk-capaciteit. Dit project is echter een aantal jaar geleden stil komen te liggen. Opmeer kent in totaal ongeveer zes vergunde adressen voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Het is de bedoeling dat deze adressen jaarlijks worden gecontroleerd om te bezien of de huisvesters zich nog aan de gestelde voorwaarden houden. Voor 2023 is in het uitvoeringsprogramma VTH 2023 daarvoor expliciet capaciteit voor ingeroosterd (Ambtelijk wederhoor, 19 september 2023). De Rijksoverheid voert het beleid dat uitzendbureaus niet zelf meer mogen huisvesten. Het gevaar op uitbuiting is dan namelijk te groot. Dit beleid is echter niet erg effectief. Uitzendbureaus maken nu namelijk gebruik van tussenbedrijven die de huisvesting regelen, maar de facto in handen zijn van de uitzendbureaus. Op het moment dat leegstand dreigt te ontstaan binnen de huisvesting, worden arbeidsmigranten naar Nederland gehaald die vervolgens parttime worden ingezet. Deze arbeidsmigranten betalen echter wel de volledige huur en wisten vooraf ook niet, dat zij slechts parttime zouden kunnen werken in Nederland (Interview, 11 juli 2023). Hoewel dit een gangbaar scenario is, wordt ambtelijk aangegeven dat deze praktijk in Opmeer nog niet is waargenomen (Ambtelijke reactie, 30 augustus 2023).

In juli 2023 verschijnt het jaarverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2022. Op het gebied van bouwen heeft de gemeente een aantal VTH-doelstellingen vastgesteld. Zo mag in niet meer dan 15% van de reguliere bouwcontroles naar aanleiding van een bouwvergunningen één of meerdere regels ten aanzien van constructieve veiligheid en brandveiligheid worden overtreden. Ook beoogt men een flexibele toepassing van bestemmingsplannen voor het omzetten naar woonbestemming (VTH-jaarverslag 2022, p. 5). Met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten heeft de gemeente de volgende doelstelling geformuleerd: “Geen huisvesting van arbeidsmigranten buiten de beleidskaders zoals vastgesteld in het bestemmingsplan Landelijk gebied en de Kadernota huisvesting buitenlandse werknemers”. Deze doelstelling wordt vertaald naar de volgende indicator: “Aantal bekende huisvestingslocaties van arbeidsmigranten buiten de beleidskaders zoals vastgesteld in het bestemmingsplan Landelijk gebied en de Kadernota huisvesting buitenlandse werknemers”. Over de jaren

2020, 2021 en 2022 wordt hier de waarde 0 opgevoerd en als toelichting wordt gegeven: “Er zijn geen handhavingprocedures met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten gevoerd, behoudens de huisvesting op het recreatiepark West-Friesland. Overigens zijn er ook geen klachten over arbeidsmigranten ontvangen” (VTH-jaarverslag 2022, p. 9). In het verlengde hiervan vermeldt dit jaarverslag, dat 178 overtredingen van strijdig gebruik van gronden en bouwwerken op de recreatieparken De Perelaer (recreatiepark West-Friesland) en De Bongerd (het Pereblok) zijn geconstateerd door toezichthouders. In 2021 betreft het 191 overtredingen. Als toelichting wordt gegeven, dat de handhaving conform het Plan van aanpak handhaving permanente bewoning recreatieobjecten 2013 en het Plan van aanpak handhaving illegale bouw recreatieobjecten 2015 verloopt. Er zijn 21 handhavingprocedures gericht op permanente bewoning gevoerd (VTH-Jaarverslag 2022, p. 10). Het betreft hier uiteraard niet alleen bewoning door arbeidsmigranten, maar de kans bestaat, dat hier ook sprake is van onvergunde bewoning door arbeidsmigranten.

Het uitvoeringsprogramma 2023 vermeldt, dat in 2022 de focus lag op het op sterkte houden van de uitvoeringsorganisatie met name door inhuurkrachten. Het grote aantal planinitiatieven en personeelsswisselingen zorgden voor een hoge werkdruk. In 2023 wordt de afdeling nog steeds gekenmerkt door een groot personeelsverloop. Er is sprake van schaarste aan gekwalificeerd personeel en dus sprake van een tekort aan specialistische kennis en capaciteit. In 2023 ligt de focus dan ook op het verder vormgeven en op capaciteit brengen van een professionele en klantgerichte uitvoeringsorganisatie en het implementeren van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitszorg voor het bouwen (VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 1 en 2). De huisvesting van arbeidsmigranten behoort niet expliciet tot de onderwerpen die hoog geprioriteerd zijn. Wel is mogelijk dat het illegaal gebruik van bedrijfspanden en het niet recreatief gebruik van verblijfsrecreatie mede betrekking heeft op het onvergund huisvesten van arbeidsmigranten. Het illegaal gebruik van bedrijfspanden en het niet recreatief gebruik van verblijfsrecreatie worden in het uitvoeringsprogramma 2023, evenals in het programma van 2022 hoog geprioriteerd.

Hier wordt in het ambtelijk wederhoor het volgende op aangevuld: “Zowel het uitvoeringsprogramma 2022 als het programma 2023 benoemt de doelstelling ‘Goed houden van de recreatieve leefomgeving op vakantieparken’ met een resultaatindicator” (Ambtelijk wederhoor, 26 september 2023). Deze reactie kan geverifieerd worden aan de hand van uitvoeringsprogramma’s. Een nadere analyse van het uitvoeringsprogramma 2023 leert, dat hierbij het volgende wordt vermeld: “Het toezicht vindt plaats conform het ‘plan van aanpak handhaving permanente bewoning recreatieobjecten 2013’ en het ‘plan van aanpak handhaving illegale bouw recreatieobjecten 2015’. Er wordt een nieuw plan van aanpak opgesteld” (Uitvoeringsprogramma 2023, p. 26).

Opmerkelijk is, dat de doelstellingen zoals deze worden geformuleerd in het VTH jaarverslag van 2022 expliciet ingaan op de huisvesting van arbeidsmigranten, terwijl in het uitvoeringsprogramma 2022 en 2023 niet als zodanig doelstellingen staan geformuleerd die expliciet betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten.

In dit verband is tevens het beleidsplan Fysieke Leefomgeving 2021-2024 van belang, dat op 25 mei 2021 door het college wordt vastgesteld en waarin wel specifiek op de huisvesting van arbeidsmigranten wordt ingegaan. In het ambtelijk wederhoor wordt dit als volgt aangegeven: “Doelen die zijn gericht op huisvesting van arbeidsmigranten in het landelijk gebied en kleine kernen staan in hoofdstuk 2 van bijlage 4 van het Beleidsplan Fysieke Leefomgeving 2021-2024” (Ambtelijk wederhoor, 26 september 2023). Een

analyse van dit beleidsplan leert, dat in deze bijlage onder hoofdkernen en kleine kernen een spreiding en goede huisvesting van arbeidsmigranten, kleinschalig, als ambitie wordt opgevoerd (Beleidsplan, 2021, p. 73). Onder recreatieterreinen wordt geconstateerd dat er permanente bewoning in het park De Perelaer plaatsvindt, in strijd met de beheersverordening, onder meer arbeidsmigranten (Beleidsplan, 2021, p. 74). Het toezicht op de huisvesting van arbeidsmigranten wordt bij recreatieterreinen expliciet als VTH-doelstelling opgevoerd. Ook onder landelijk gebied, wordt de spreiding van arbeidsmigranten, kleinschalig, als ambitie opgevoerd en formuleert men het toezicht op de huisvesting van arbeidsmigranten als VTH-doelstelling (Beleidsplan, 2021, p. 75).

In een nadere specificatie die in dit uitvoeringsprogramma is opgenomen, is te zien dat de gemeente voor 2023 5 themacontroles huisvesting arbeidsmigranten heeft ingepland. Per controle raamt de gemeente 4 uur, zodat het totaal aantal begrote uren uitkomt op 20 (VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 13). Wanneer de beschikbare capaciteit wordt afgezet tegen het verwachte werkaanbod, kan geconstateerd worden dat voldoende personele en financiële capaciteit beschikbaar is (VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 14).

Een analyse van de site van de gemeente leert, dat op 20 juni 2022 de VTH-strategie via een informatiebrief wordt gedeeld en dat het VTH-jaarverslag 2021 wordt aangeboden op 30 juni 2022. Het VTH jaarverslag over 2022 en het uitvoeringsprogramma VTH 2023 worden als bijlage bij een informatiebrief op 12 september 2023 gedeeld met de raad. Deze documenten worden ter kennisgeving aangeboden.

#### *4.2.5 De uitspraak van de Raad van State*

Op 8 februari 2023 doet de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, uitspraak in hoger beroep. Het betreft een hoger beroep dat was aangespannen door de eigenaar van een recreatiepark tegen de uitspraak van de rechtbank op 27 januari 2022. Het college van de gemeente Opmeer heeft op 22 september 2020 besloten tot invordering van de verbeurde dwangsommen van in totaal € 100.000. De eigenaar heeft hiertegen bezwaar aangetekend, waarop het college op 8 februari 2021 dit bezwaar ongegrond heeft verklaard. Tegen dit besluit van het college gaat de eigenaar in beroep en de rechtbank heeft dit beroep op 27 januari 2022 ongegrond verklaard. Vervolgens heeft de eigenaar hoger beroep ingesteld bij de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak.

De overwegingen geven een beeld van het toezicht. Op grond van de beheersverordening “Recreatieparken Opmeer” is het niet toegestaan om recreatieverblijven anders te gebruiken dan voor recreatieve bewoning. Op meerdere momenten tussen 2017 en 2018 hebben toezichthouders van de gemeente controles uitgevoerd bij het recreatiepark. Naar aanleiding van die controles heeft het college vastgesteld dat de vijf recreatieverblijven worden gebruikt voor niet-recreatieve bewoning. Het college besluit op 4 oktober 2018 de eigenaar te gelasten om binnen zes maanden het gebruiken van de vijf verblijven voor niet-recreatieve bewoning te beëindigen (en beëindigd te houden). Daarop staat een dwangsom van € 25.000 per recreatieverblijf. Dit wil zeggen dat de eigenaar deze verblijven niet meer permanent mag bewonen, verhuren of op andere wijze in gebruik geven aan arbeidsmigranten of permanente bewoners.

In 2020 constateerde het college dat na verloop van de termijn niet aan de opgelegde last is voldaan, omdat de woningen werden gebruikt voor niet-recreatieve bewoning door arbeidsmigranten. Uit de controlerapporten blijkt, dat bewoonster A op 20 augustus 2020 tegenover een toezichthouder heeft verklaard dat zij, samen met nog twee anderen, sinds enkele maanden in het recreatieverblijf 1 woont en dat zij werkt bij X in Heerhugowaard. Op 3 september 2020 heeft de toezichthouder bewoonster A nogmaals waargenomen bij het recreatieverblijf. Op 13 juli 2020 heeft ook bewoner B tegenover de toezichthouder verklaard dat hij samen met zijn vriendin in het recreatieverblijf 2 woont, dat zij hier langer blijven wonen, dat zij allebei werkzaam zijn bij een bedrijf in de lelieteelt en dat zij via de eigenaar van dat bedrijf in het recreatieverblijf wonen. Uit de rapporten van 21 juli 2020 en 27 augustus 2020 blijkt, dat de toezichthouder bewoner B nogmaals heeft waargenomen bij het recreatieverblijf. Uit een ander controlerapport van 13 juli 2020 volgt, dat ook bewoonster C een verklaring heeft afgelegd tegenover de toezichthouder waarin zij stelt dat zij in het recreatieverblijf 3 woont en in de tomatenteelt werkt. Tijdens de controles van 21 juli, 17 augustus en 3 september 2020 heeft de toezichthouder nogmaals geconstateerd dat de personenauto van bewoonster C bij het recreatieverblijf stond geparkeerd. Op 20 augustus 2020 heeft de toezichthouder geconstateerd dat bewoners D en E in verblijf 4 aanwezig waren. Bewoner D heeft tegenover de toezichthouder verklaard dat hij sinds een maand met zijn ouders in het verblijf verblijft, dat zijn vader werkzaam is bij een tomatenkwekerij via een uitzendbureau en een contract heeft tot en met maart 2021. Bewoner D werk zelf eveneens in Nederland, maar dan in de bloementeleit.

De afdeling Bestuursrechtspraak overweegt het volgende: “Uit de controlerapporten blijkt dat de bewoners van recreatieverblijven [locatie 1], [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4] een buitenlandse nationaliteit hebben en voor langere tijd in de recreatieverblijven verblijven. Deze bewoners hebben verklaard dat zij tegelijkertijd werken bij bedrijven in de omgeving. Deze verklaringen zijn in hoger beroep niet betwist. Anders dan [appellant] betoogt, kan hieruit worden geconcludeerd dat de bewoning van genoemde recreatieverblijven niet gericht is op enkel ontspanning en vrijetijdsbesteding, en dus geen sprake is van recreatieve bewoning. Dit betekent dat de recreatieverblijven ook na afloop van de in de last onder dwangsom opgenomen begunstigingstermijn in strijd met de beheersverordening niet-recreatief werden bewoond en dat dus de last is overtreden. Daarbij overweegt de Afdeling dat, anders dan [appellant] stelt, zowel de last als de in het besluit van 4 oktober 2018 opgenomen herstelmaatregelen zien op het beëindigen van niet-recreatieve bewoning, zodat duidelijk was hoe verbeurte van de dwangsommen kon worden voorkomen. Het college was dan ook bevoegd om tot invordering van de van rechtswege verbeurde dwangsommen over te gaan” (Overweging 5.1).

Vervolgens voert de eigenaar nog een ander argument aan: “Hij stelt dat hij in zijn huurovereenkomsten voor de verhuur van recreatieverblijven heeft opgenomen dat de woningen uitsluitend voor recreatief verblijf mogen worden gebruikt, en niet mogen worden gebruikt als inschrijfadres in het kader van de Basisregistratie Personen (BRP). Hij stelt verder dat hij huurovereenkomsten heeft gesloten voor een korte en bepaalde duur, zodat recreatief verblijf meer wordt gewaarborgd” (Overweging 6).

Hier gaat de afdeling niet in mee: “De rechtbank heeft terecht overwogen dat het in huurovereenkomsten opnemen van een verbod op niet-recreatief gebruik van de recreatieverblijven, onder meer door het opnemen van een verbod op inschrijving in de BRP en door het afsluiten van huurovereenkomsten van korte duur, op zichzelf onvoldoende is voor het oordeel dat het niet naleven van de last aan [appellant] niet kan worden verweten. Verder blijkt uit niets hoe hij heeft toegezien op nakoming van de last” (Overweging 6.2).

Uiteindelijk faalt het betoog van de eigenaar en wordt het hoger beroep ongegrond verklaard. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd en het college heeft de dwangsom dus terecht ingevorderd (ECLI:NL:RVS:2023:498).

#### 4.2.6 *Plannen voor 2023*

Op 12 januari 2023 verschijnt een plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen, dat voor een beeldvormende bijeenkomst op 23 februari 2023 wordt geagendeerd. Met betrekking tot arbeidsmigranten wordt het volgende in dit plan van aanpak gesteld:

“Buitenlandse werknemers zijn niet meer weg te denken in onze economie en arbeidsmarkt. Ze zorgen voor een inmiddels structurele invulling van arbeidsplaatsen. Ook in West-Friesland. In Opmeer waren in 2020 in totaal 315 buitenlandse werknemers werkzaam (4% van het totaal aantal in West-Friesland). Gemeten naar woonlocatie heeft Opmeer een hoger aandeel, namelijk 8% (330 in BRP-geregistreerde arbeidsmigranten op een totaal van 4.235 in West-Friesland BRP-geregistreerde arbeidsmigranten). Verwacht wordt dat het aantal arbeidsmigranten het komende decennium zal blijven groeien met zo’n 4 – 6% per jaar. Ervaringscijfers wijzen uit dat ongeveer 1/3 van deze arbeidsmigranten zich (blijvend) (willen) vestigen in permanente huisvesting. De andere zijn aangewezen op logiesaccommodaties. In het Pact van West-Friesland zijn de daarin samenwerkende gemeenten overeengekomen om de komende jaren te zorgen voor 3.000 nieuwe, structurele (logies)bedden. Onderzoek loopt naar locaties waar hiervoor clusters van minimaal 100 bedden ontwikkeld kunnen worden. Ook Opmeer wordt geacht een bijdrage te leveren. Concrete verdeelafspraken zijn (nog) niet gemaakt. Het is echter onze inzet om uit te gaan van een verdeling naar rato van het aantal werkenden per gemeente. Voor Opmeer betekent dit een opgave van 120 nieuwe, additionele (logies)bedden (4% van 3000). In het Decisio onderzoek wordt er voorts vanuit gegaan dat de toename van het aantal arbeidsmigranten ook zal leiden tot een vraag naar extra, permanente woningen. Voor Opmeer wordt een aantal van 5 – 10 per jaar genoemd” (Plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen, 12 januari 2023).

Op de vraag wat er nadien is gebeurd met dit plan van aanpak, wordt de volgende respons gegeven: “Het college heeft op 14 februari 2023 het plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen vastgesteld. Vervolgens is intern gewerkt aan de uitvoering van het besluit” (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023).

#### 4.3 *De casestudie*

Ten behoeve van dit onderzoek is een casestudie uitgevoerd. Daartoe zijn alle documenten opgevraagd en geanalyseerd die betrekking hebben op deze casus. De casus betreft een vergunningaanvraag en de afhandeling van deze aanvraag. Hoewel een casestudie uiteraard geen representatief beeld geeft van het proces van vergunningsafhandeling, kan een casestudie wel als illustratie van dit proces dienen (Yin, 1986).

Op 13 maart 2019 mailt de gemeente naar werkgever X. In 2015 is een omgevingsvergunning verstrekt voor de huisvesting van arbeidsmigranten in een unit (een foto van de unit wordt bijgesloten). Voor de huisvesting van acht arbeidsmigranten in de unit heeft de werkgever opnieuw een omgevingsvergunning

nodig (Mail gemeente, 13 maart 2019). De werkgever mailt diezelfde dag terug met de vraag om formulieren toe te sturen waarmee een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd (Mail X, 13 maart 2019). Op 14 maart 2019 antwoordt de gemeente, dat het volgende moet worden aangeleverd:

- Een situatie tekening en een plattegrond van de huisvesting in verband met het technisch toetsen aan het Bouwbesluit.
- Het aantal tijdelijke arbeidsmigranten die worden gehuisvest in deze units.
- De reden voor de huisvesting van de tijdelijke arbeidsmigranten (eigen agrarische bedrijfsvoering danwel deels werkzaam op andere agrarische bedrijven).

X neemt vervolgens een adviseur in de arm om ondersteuning te bieden met de aanvraag. Deze mailt op 27 augustus 2019 de gemeente. X wenst een vergunning om diverse werkzaamheden uit te voeren op zijn terrein. Zo dient de bestaande woonunit vervangen te worden door een soort gelijk model in verband met ouderdom. Daarnaast dienen twee nieuwe gelijke woonunits bijgeplaatst te worden nabij de te vervangen woonunit. De units hebben enkel een begane grond en zullen per stuk woonruimte bieden voor vier arbeiders. Daarmee komt het totaal op maximaal 12 bewoners in deze drie units. Hoewel het bouwbesluit niet voorschrijft dat deze units voorzien dienen te worden van een brandmeldinstallatie, laat X hier optische melders conform de NEN2555 plaatsen. Het is voor de adviseur onbekend wat er op het voorblad ingevuld dient te worden en de adviseur vraagt de gemeente hier duidelijkheid over te verschaffen (Mail adviseur, 27 augustus 2019).

Bij het aanvraagformulier dat in het dossier is aangetroffen is inderdaad het voorblad niet ingevuld. Dit formulier kent een dagtekening van 26 augustus 2019.

2 september 2019 wordt volgens de gemeente de aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. Het aanvraagformulier is ondertekend op 26 augustus 2019 en ontvangen op 2 september 2019 (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023).

Op 2 september 2019 bevestigt de gemeente de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het plaatsen van woonunits voor tijdelijke bewoning door arbeidsmigranten op het perceel Kaag 19a te Spanbroek. Binnenkort wordt beoordeeld of de aanvraag voldoet aan de landelijke eisen, zoals vastgelegd in de ministeriële regeling omgevingsrecht, zo schrijft de gemeente (Brief gemeente, 2 september 2019).

Op 4 september 2019 mailt de gemeente de aanvraag naar de omgevingsdienst, zoals afgesproken in het bouwberaad (Mail gemeente, 4 september 2019). 5 september 2019 mailt de omgevingsdienst terug. Als sprake is van langdurig verblijf, niet recreatief en langer dan 6 maanden, dan wordt geadviseerd om te eisen dat kan worden voldaan aan de eisen voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2012. Verder ligt de locatie van de units in de geluidzone van de weg. Gelet echter op locatie zullen de voorliggende woning, het eigen bedrijfsgebouw en de naastgelegen nieuwe schuur bij de burens voor een groot deel zorgen voor afscherming. In combinatie met de afstand tot de weg en de te verwachte verkeersdruk op De Kaag in de nachtperiode, kan een berekening naar de gevelbelasting achterwege blijven. Wel moet sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat (Mail ODNHN, 5 september 2019). De gemeente vraagt diezelfde dag aan de omgevingsdienst of de eisen lager zijn als de gemeente een tijdelijke vergunning tot 10 jaar afgeeft. 6 september 2019 mailt de omgevingsdienst de gemeente terug: “Voor tijdelijke bouwwerken hoeft er bij een hogere geluidbelasting dan de voorkeursgrenswaarde niet getoetst te worden en hoeft er geen hogere waarde te worden verleend. Wel moet er toetsing plaatsvinden in het kader van goede ruimtelijke ordening en moet er sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, dus de binnen

norm is niet strikt de binnen norm van 33 dB uit het Bouwbesluit 2012, deze ligt dan vaak 5 dB hoger. Maar gezien de afscherming en afstand op deze locatie lijkt mij dat wel haalbaar” (Mail ODNHN, 6 september 2019).

Op 24 oktober 2019 wordt door het college besloten een omgevingsvergunning te verlenen voor het (ver)bouwen van een bouwwerk en voor het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening. De omgevingsvergunning wordt verstrekt onder de voorwaarden dat:

1. De arbeidsmigranten zich inschrijven via Basisregistratie Personen (BRP) indien deze personen langer dan 4 maanden verblijven;
2. Er permanent een toezichthoudend bedrijfsleider/beheerder aanwezig is waarbij geen obstakels tussen de bedrijfswoning en de te plaatsen units mogen bevinden;
3. Parkeren plaatsvindt op eigen terrein;
4. De huisvesting plaatsvindt voor de duur van maximaal 10 jaar, ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering.

Het college wordt aangemerkt als bevoegd gezag en gelet op de activiteiten waar een vergunning voor wordt gevraagd, wordt de aanvraag volgens de reguliere procedure behandeld. In de brief wordt gesteld dat “de aanvraag in eerste instantie niet in behandeling kon worden genomen omdat deze niet compleet was. Op 24 mei 2018 is verzocht aanvullende gegevens in te dienen, welke op 19 juni 2018 zijn ontvangen”. Aangezien het bouwplan niet past binnen de voorschriften van het bestemmingsplan “Landelijk Gebied Opmeer 2014”, heeft de gemeente de aanvraag tevens aangemerkt als een aanvraag met de activiteit planologisch strijdig gebruik en wordt de vergunning slechts geweigerd indien vergunningverlening niet wenselijk is. Omdat het tijdelijke bouwwerken betreffen (voor de duur van maximaal 10 jaar) is het bouwplan niet voorgelegd aan de Noord-Hollandse Welstandscommissie. Met betrekking tot de brandveiligheid is de aanvraag met de daarbij behorende gegevens positief beoordeeld. Ook wordt aan de minimale afstand van 5 meter tussen het bestaande bedrijfsgebouw en de te plaatsen units voldaan. Het bestemmingsplan “Landelijk Gebied Opmeer 2014” heeft een bevoegdheid een maximum van 30 huisvestingsplaatsen bij agrarische bedrijven toe te staan. Deze bevoegdheid kan toegepast worden als de huisvesting binnen een afstand van 30 meter achter de achtergevel van de bedrijfswoning plaatsvindt. Deze voorwaarde is opgenomen in verband met het toezicht op deze huisvesting door de bedrijfsvoerder. Volgens de aanvraag vindt de huisvesting op een afstand van 50 meter achter de achtergevel van de bedrijfswoning plaats. De bedrijfsvoerder heeft in deze situatie echter wel direct zicht op de units. Om deze reden wil de gemeente alsnog medewerking verlenen aan de aanvraag (onder de voorwaarde dat geen obstakels tussen de bedrijfswoning en de units worden geplaatst). De bouwwerkzaamheden worden begeleid door de afdeling Ruimte en Ondernemen en in de brief wordt een aantal uitvoeringsvoorschriften opgevoerd die voor, tijdens en na de bouw in acht genomen moeten worden. De vergunning heeft geen betrekking op een eventueel vereiste vergunning van de Arbeidsinspectie. Ook heeft de vergunning geen betrekking op de eventueel vereiste ontheffing van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Tot slot heeft de vergunning geen betrekking op een eventueel vereiste vergunning voor het afsluiten van, of ernstige verkeershinder op, openbare wegen (Omgevingsvergunning, 24 oktober 2019). Op 24 oktober 2019 wordt de omgevingsvergunning verzonden naar dhr. X, inclusief een begeleidende brief. In deze brief wordt uitgelegd dat de vergunning is verleend, wordt gewezen op mogelijke rechten van derden, wordt het legesbedrag (€ 719,55) aangekondigd en

wordt een naam en een telefoonnummer aangegeven voor als er mogelijke vragen zijn (Brief gemeente, 24 oktober 2019).

Diezelfde dag, 24 oktober 2019, wordt een legesnota verzonden. Het legesbedrag voor een buitenplanse kleine afwijking bedraagt € 241,15, het bedrag voor de omgevingsvergunning bedraagt € 478,40. Het totaal komt dan uit op € 719,55.

#### *4.4 De interviews met arbeidsmigranten*

Tijdens het onderzoek is uiteraard ook met arbeidsmigranten zelf gesproken. Ook dit beeld is niet representatief, maar eerder aan te merken als illustratie van de manier waarop arbeidsmigranten soms gehuisvest worden en van de perceptie van sommige arbeidsmigranten.

Voor dit onderzoek zijn enkele werkgevers benaderd met de vraag of hun werknemers geïnterviewd mochten worden. Aangezien hier geen gehoor aan werd gegeven, heeft de onderzoeker een supermarkt bezocht, waarvan vermoed werd, dat hier veel arbeidsmigranten hun boodschappen doen. Daarnaast is het recreatiepark “West-Friesland” bezocht. Vanuit de gemeente werd namelijk aangegeven, dat de kans op onvergunde huisvesting van arbeidsmigranten op deze locatie aanzienlijk is. Beide bezoeken zijn afgelegd op 11 juli 2023 en leverde vier gesprekken op met arbeidsmigranten. Deze gesprekken zijn gevoerd in aanwezigheid van een Poolse tolk.

De vier respondenten komen alle vier uit Polen. De leeftijd varieert van 26 tot 38 jaar. Alle vier verrichten zij seizoensarbeid in de agrarische sector. De respondenten zijn al twee maanden in Nederland, maar hopen alle vier langer te blijven. De exacte duur is echter niet bekend. Twee van de vier respondenten verdienen minder dan € 460.40 bruto per week, het wettelijk minimum loon. De twee andere verdienen meer. Daarvan wordt bij één respondent een deel via de bank en een deel cash uitbetaald, aldus de respons. Twee respondenten zijn via een uitzendbureau gekomen, twee hebben direct contact gezocht en gevonden met een werkgever. De twee respondenten die via een uitzendbureau zijn gekomen, geven aan ook via deze bureaus verzekerd te zijn. De twee die direct voor de werkgever werken, weten eigenlijk niet hoe ze verzekerd zijn. Gemiddeld werken de respondenten 40 tot 50 uur per week.

Alle vier de respondenten zijn gehuisvest in de gemeente Opmeer. De adressen worden tijdens de gesprekken niet prijsgegeven, maar het vermoeden bestaat dat twee respondenten gehuisvest zijn in het recreatiepark (aangezien ze daar zijn aangetroffen door de onderzoeker). De respondenten vinden zelf, dat zij een hoge huur moeten betalen. De huurprijs ligt tussen de € 500 en € 600 per maand en deze wordt in aftrek gebracht van het loon. In één geval verdient de respondent € 2.000 bruto per maand en betaalt € 580 aan huur per maand. Wettelijk mag maximaal 25% van het bruto minimumloon in aftrek worden gebracht voor huisvesting (site Rijksoverheid, bezocht op 11 juli 2023). Eén respondent moet naast de huur ook nog betalen voor schoonmaakkosten, “terwijl er nog nooit is schoongemaakt”, aldus deze respondent.



Eén respondent is tevreden over de huisvesting. “Ik heb een eigen slaapkamer, een eigen badkamer, dus ik mag helemaal niet klagen, zeker niet als ik met mijn vrienden hierover praat”, zo stelt deze respondent. Ook laat de beheerder zich vaak zien. “Hij is streng, vooral met schoonmaken, maar hij maakt wel alles wat kapot is. Hij heeft zelfs mijn koffiezetapparaat gemaakt”, zo antwoordt deze respondent. Deze respondent kan zijn kamer op slot doen en is nog nooit verhuisd de afgelopen twee maanden sinds hij in Nederland verblijft.

De drie andere respondenten zijn ontevreden over de huisvesting. “Ik zit momenteel met acht personen in een woning, maar het lijken er wel twintig, zo klein is het”, zo antwoordt een respondent. Deze drie respondenten moeten alle drie een kamer delen. “Soms moeten we zelfs met drie personen op een kamer en dat is echt heel krap”, stelt een respondent. Bij één van deze respondenten kan de kamer niet op slot

en wordt er veel gestolen. “Niet alleen geld en telefoons, maar ook eten wat je hebt gekocht”, zo wordt gesteld. “We worden ook best vaak verhuisd”, zo stelt een respondent. Desgevraagd geven deze drie respondenten aan de afgelopen twee maanden één tot drie keer verhuisd te zijn. “Zo irritant, je hoort een dag tevoren dat je moet verhuizen en je weet niet waarheen”, antwoordt een respondent. “Gelukkig heb ik het maar één keer meegemaakt, maar een vriendin van mij moet echt iedere week verkassen”, stelt een andere respondent. “Jazeker, zelfs een keertje in de nacht. Toen waren ze bang voor een controle”, stelt weer een andere respondent. Van deze drie respondenten heeft één respondent bij de vorige woning kennisgemaakt met een beheerder. “Die kwam mij netjes een handje geven, maar verder geen last van gehad”, aldus deze respondent. Twee van deze respondenten klagen ook over de hygiëne. “Ik ben sterk, maar een heleboel worden ziek hier in het huis. Het is niet schoon en stinkt”, zo geeft een respondent aan. “Er wordt eigenlijk nooit schoongemaakt, althans, ik heb het zelf nog nooit gedaan”, vult een andere respondent aan. “Het is toch een beetje ieder voor zich. Waarom zou je schoonmaken als je misschien morgen weer ergens anders zit”, zo geeft een andere respondent aan.

Drie van de respondenten heeft nooit contact gehad met de gemeente. “Dan komen ze juist extra controleren en ja, daar ben ik wel bang voor, want als ze willen, kunnen ze altijd wat vinden”, stelt een respondent in dit verband. “Als de gemeente weet wie je bent en waar je woont, moet je nog meer belasting betalen”, zo antwoordt een andere respondent. Eén respondent heeft wel contact gehad met de gemeente. “Ik moest van mijn baas naar de gemeente voor een registratie, dus dat heb ik gedaan”, aldus deze respondent. De andere drie respondenten beschikken niet over een registratie. “Registratie werd mij door het uitzendbureau afgeraden. Is ook niet wettelijk verplicht, werd mij verteld”, zo antwoordt een andere respondent.

De respondenten hebben verder geen behoefte aan contact met de gemeente. “De kans is dan groot dat ze extra gaan controleren”, zo antwoordt een respondent. “Er is al veel gedoe geweest met dat park, dus ik ben wel bang voor controles”, antwoordt een andere respondent. “Een vriend van mij is opgepakt tijdens zo’n controle en werd het land uitgezet”, antwoordt weer een andere respondent. Ook heeft men geen contact met de plaatselijke bevolking. “We spreken de taal niet”, zo wordt aangegeven. “Ze zijn vriendelijk hier, maar erg op zichzelf”, zo geeft een andere respondent aan.



## **Hoofdstuk 5: Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en welke rol speelt de gemeenteraad met betrekking tot dit beleidsonderwerp?**

### *5.1 Inleiding*

Dit hoofdstuk richt zich op de manier waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd en de rol die de gemeenteraad vervult met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten. Hiertoe zijn raadsinformatiebrieven en raadsvoorstellen nader geanalyseerd. Daarnaast zijn commissie- en raadsvergaderingen uitgeluisterd en zijn mogelijke schriftelijke vragen en antwoorden in de analyse betrokken.

### *5.2 Informatie richting de raad*

27 maart 2018 wordt een adviesnota geagendeerd voor het college. In deze adviesnota wordt voorgesteld de gemeenteraad van Opmeer te verzoeken het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan “Landelijk gebied Opmeer 2014” te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfsterreinen. Over het vervolg wordt het volgende opgemerkt in de adviesnota: “De gemeenten waaronder Opmeer en provincie hebben afgesproken vervolgonderzoek te doen naar de behoeften van buitenlandse werknemers om nieuwe huisvesting op hun wensen te laten aansluiten. Daarnaast hebben de gemeenten en provincie afgesproken dat gemeenten op een eenduidige manier handhaven, zodat illegale situaties overal op dezelfde manier worden aangepakt. De bestuurders van de betrokken gemeenten en provincie realiseren zich dat zij deze problematiek op korte termijn op te lossen. Zij erkennen dat grootschaligere opvang in de vorm van logiesaccommodaties nodig kan zijn voor de allereerste opvang. Waar en op welke manier moet vervolgonderzoek aantonen. Dit vervolgonderzoek zal dit jaar worden gepresenteerd waarna de raad zal worden geïnformeerd” (Adviesnota, 27 maart 2018).

10 november 2020 besluit het college kennis te nemen van het rapport “Arbeidsmigranten in West-Friesland” en de gemeenteraad te informeren over dit rapport middels een raadsinformatiebrieven (Besluitenlijst college, 10 november 2020, Raadsinformatiebrieven, 10 november 2020). Het onderzoek is uitgevoerd door Decisio. Het onderzoek is een belangrijke pijler voor verdere voorstellen voor registratie van deze werknemers, maar ook voor beleid om deze groep te huisvesten (Adviesnota college, 10 november 2020). Voor de gemeente Opmeer wordt in dit rapport melding gemaakt van een stijging van het aantal arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de gemeente: van 70 in 2010 naar 380 in 2018 (Decisio, 2020, p. 6). In 2018 wonen 170 arbeidsmigranten in Opmeer, een groei van jaarlijks gemiddeld 11% ten opzichte van 2010 (Decisio, 2020, p. 12).

25 mei 2021 wordt een raadsinformatiebrieven verzonden met betrekking tot de actualisatie van de cijfers van arbeidsmigranten in Noord-Holland Noord. Het betreft een actualisatie van het rapport “Arbeidsmigranten in West-Friesland”. Deze actualisatie is in opdracht van de provincie Noord-Holland uitgevoerd door Decisio (Raadsinformatiebrieven, 25 mei 2021). De raadsinformatiebrieven bevat de volgende

aankondiging: “We zien een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor regiogemeenten, bedrijfsleven en provincie en in het bijzonder een intensieve inzet van ‘inhurende’ bedrijven en de bonafide uitzendorganisaties om tot een uitvoeringsgericht plan te komen. De Westfriese gemeenten stellen voor om gezamenlijk middelen te genereren om tot een gedegen en gedragen plan te komen. Wij zullen de gemeenteraad hierover in het 4e kwartaal van dit jaar informeren” (Raadsinformatiebrief, 25 mei 2021).

Op 20 december 2022 wordt een raadsinformatiebrief aangeboden met betrekking tot een volgende actualisatie van het onderzoek naar arbeidsmigranten Noord-Holland Noord, uitgevoerd door Decisio (Raadsinformatiebrief, 20 december 2022). Dit onderzoek is wederom in opdracht van de provincie Noord-Holland uitgevoerd en wordt in juli 2022 door de gemeente ontvangen. Het onderzoek betreft een kwantitatief onderzoek en bevat cijfers over het aantal arbeidsmigranten naar werk- en woonlocatie, de belangrijkste woon-werkstromen, gemiddelde in- en uitstroom, contractduur, werksectoren, herkomstlanden en een prognose en seizoenpieken (Raadsinformatiebrief, 20 december 2022). Onder meer wijst het onderzoek op een verschuiving naar een kortere verblijfsduur (Decisio, 6 juli 2022, p. 12). De actualisatie van de cijfers van arbeidsmigranten is een belangrijke pijler voor verdere voorstellen voor registratie van deze werknemers, maar ook voor beleid en het regionale locatieonderzoek in West-Friesland om huisvesting te organiseren voor deze doelgroep, aldus de raadsinformatiebrief (Raadsinformatiebrief, 20 december 2022). In 2020 werken 315 arbeidsmigranten in Opmeer, een stijging van jaarlijks 10% ten opzichte van 2010 (Decisio, 2022, p. 51). In 2020 wonen 330 arbeidsmigranten in Opmeer, een jaarlijkse groei van 21% ten opzichte van 2010 (Decisio, 2022, p. 56).

Op 20 december 2022 wordt tevens een raadsinformatiebrief over het locatieonderzoek naar de huisvesting van buitenlandse werknemers verzonden. Het betreft hier een onderzoek dat is uitgevoerd door Sweco. In deze raadsinformatiebrief worden de aanpak en de ambitie als volgt geformuleerd: De samenwerkende Westfriese gemeenten (WF7) hebben daarom afgesproken om het vraagstuk van de huisvesting van buitenlandse werknemers samen op te pakken. In deze aanpak werken de gemeenten nauw samen met de Westfriese Bedrijvengroep (WBG), het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord en de provincie Noord-Holland. De Westfriese gemeenten hebben de ambitie uitgesproken om vóór 2025 in totaal 3.000 logiesplekken voor buitenlandse werknemers te realiseren. Naar verwachting komen dan weer 500 reguliere woningen beschikbaar in de regio op de reguliere woningmarkt (Raadsinformatiebrief, 20 december 2022).

De boodschap van 20 december 2022 wordt bevestigd in een plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen, dat wordt geagendeerd voor een beeldvormende bijeenkomst op 23 februari 2023. In dit plan van aanpak wordt met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten het volgende gesteld: “Buitenlandse werknemers zijn niet meer weg te denken in onze economie en arbeidsmarkt. Ze zorgen voor een inmiddels structurele invulling van arbeidsplaatsen. Ook in West-Friesland. In Opmeer waren in 2020 in totaal 315 buitenlandse werknemers werkzaam (4% van het totaal aantal in West-Friesland). Gemeten naar woonlocatie heeft Opmeer een hoger aandeel, namelijk 8% (330 in BRP-geregistreeerde arbeidsmigranten op een totaal van 4.235 in West-Friesland BRP-geregistreeerde arbeidsmigranten). Verwacht wordt dat het aantal arbeidsmigranten het komende decennium zal blijven groeien met zo’n 4 – 6% per jaar. Ervaringscijfers wijzen uit dat ongeveer 1/3 van deze arbeidsmigranten zich (blijvend) (willen) vestigen in permanente huisvesting. De andere zijn aangewezen op logiesaccommodaties. In het Pact van West-Friesland zijn de daarin samenwerkende gemeenten overeengekomen om de komende jaren te zorgen voor 3.000 nieuwe, structurele (logies)bedden. Onderzoek loopt naar locaties waar

hiervoor clusters van minimaal 100 bedden ontwikkeld kunnen worden. Ook Opmeer wordt geacht een bijdrage te leveren. Concrete verdeelafspraken zijn (nog) niet gemaakt. Het is echter onze inzet om uit te gaan van een verdeling naar rato van het aantal werkenden per gemeente. Voor Opmeer betekent dit een opgave van 120 nieuwe, additionele (logies)bedden (4% van 3000). In het Decisio onderzoek wordt er voorts vanuit gegaan dat de toename van het aantal arbeidsmigranten ook zal leiden tot een vraag naar extra, permanente woningen. Voor Opmeer wordt een aantal van 5 – 10 per jaar genoemd” (Plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen, 12 januari 2023).

In de presentatie die wordt gehouden tijdens de beeldvormende bijeenkomst op 23 februari 2023 staat vermeld, dat de gemeente in de jaren 2023-2025 120 additionele logiesbedden voor buitenlandse werknemers zal realiseren (Presentatie, 23 februari 2023).

In de jaarstukken 2022, die geagendeerd worden voor de besluitvormende raadsvergadering van 6 juli 2023, wordt met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten gesteld dat arbeidsmigranten indien mogelijk ter plaatse van het agrarisch bedrijf waar het werk wordt aangeboden worden gehuisvest (Jaarstukken 2022, p. 35). Daarnaast wordt het volgende opgemerkt: “In het Woonakkoord 2020-2025, welke is gesloten tussen de regio West-Friesland en de Provincie Noord-Holland is een aantal opgaven voor wonen en bouwen geformuleerd. In de opgave ‘Voldoende woonvoorzieningen voor buitenlandse werknemers, in balans met de omgeving’ is een aantal actiepunten opgenomen waar de regio West-Friesland in gezamenlijkheid met de Provincie uitvoering aan moet geven. Een van de actiepunten is het in regionaal verband in samenspraak met de Provincie onderzoeken van mogelijke locaties voor logies/huisvesting van buitenlandse werknemers. In de periode van februari tot oktober is hier door Sweco onderzoek naar gedaan. Dit onderzoek heeft het rapport ‘Locatieanalyse naar middelgrote locaties voor de huisvesting van buitenlandse werknemers d.d. 20-12-2022’ opgeleverd. Na besluitvorming door de colleges uit de regio op 20-12-2022 is het rapport openbaar gemaakt. In 2023 komen de bestuurlijk opdrachtgevers (portefeuillehouders regio) bij elkaar om de voortgang van de maatschappelijke opgave te bespreken en de vervolgstappen te bepalen” (Jaarstukken 2022, p. 115).

De voorjaarsnota 2023 en de kadernota 2024-2027 gaan onder het programma 8 (volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedenbouw) niet expliciet in op de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook bij programma 3 (economische zaken) wordt het onderwerp huisvesting arbeidsmigranten niet expliciet benoemd (Voorjaarsnota 2023, Kadernota 2024-2027, 6 juli 2023).

### *5.3 Rol van de raad*

Op 19 april 2018 besluit de raad zonder beraadslaging het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan ‘Landelijk gebied Opmeer 2014’ te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfspercelen (Besluitenlijst gemeenteraad, 19 april 2018).

De raadsinformatiebrief van 10 november 2020 wordt als ingekomen stuk geagendeerd voor de raadsvergadering van 15 december 2020. Voorafgaand aan deze raadsvergadering worden door een fractie vragen ingediend die betrekking hebben op een verleende omgevingsvergunning voor een expathotel aan de Waterkant 54 in Spanbroek. Deze vragen worden 3 november 2020 beantwoord.

De indiener vraagt zich af wie de initiatiefnemer is en wie de exploitant van het hotel wordt. Ook wil de indiener graag weten wat verstaan wordt onder een expat hotel. De initiatiefnemer heeft aangegeven dat het een hotel betreft waar werknemers tijdelijk verblijven voor de periode van enkele dagen tot maximaal drie maanden. Op de vraag welke doelgroepen het betreft en welke doelgroepen zijn uitgesloten, wordt als antwoord gegeven dat de regels van het bestemmingsplan niet aangeven welke doelgroepen worden uitgezonderd. Dit is ruimtelijk immers niet relevant. Verder zijn er geen beleidsstukken/wetgeving waar dit onderwerp aan de orde komt en waaraan getoetst moet worden. Desgevraagd wordt gesteld dat de capaciteit van 't Slothuys 160 bewoners betreft en het toekomstig expat hotel 64 bewoners. Campings zijn voor recreatief gebruik en verblijf van tijdelijke werknemers is daar in principe niet toegestaan. Het gaat om één werknemer per kamer. Dit staat in de vergunningaanvraag en daar wordt de exploitant ook aan gehouden. Dit wordt periodiek gecontroleerd. Middels een exploitatieovereenkomst wordt de exploitant verplicht om overlast te voorkomen. De ervaring met 't Slothuys is, dat een goede naleving van de exploitatieovereenkomst ervoor zorgt dat er geen tot nauwelijks overlast is. In de exploitatievergunning worden voorwaarden met betrekking tot openbare orde gesteld. Indien het nodig is wordt, binnen de beperkte beschikbare middelen, gehandhaafd (Beantwoording vragen inzake expathotel, 3 november 2020).

De raadsinformatiebrief en de beantwoording van de ingediende vragen geven geen aanleiding voor verdere vragen of opmerkingen tijdens de raadsvergadering (Raadsvergadering, 15 december 2020).

De raadsinformatiebrief van 25 mei 2021 wordt als ingekomen stuk geagendeerd voor de raadsvergadering van 23 juni 2021. Dit levert geen verdere vragen of opmerkingen vanuit de raad op. Ook worden vooraf geen schriftelijke vragen ingediend met betrekking tot dit onderwerp (Raadsvergadering, 25 mei 2021).

De beide raadsinformatiebrieven van 20 december 2022 worden als ingekomen stuk opgevoerd voor de raadsvergadering van 16 februari 2023. Dit leidt niet tot vragen of opmerkingen vanuit de raad.

Op 23 februari 2023 wordt tijdens een beeldvormende bijeenkomst het plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen besproken. Hier is geen verslag van opgemaakt. Ook komt dit plan van aanpak gedurende de rest van 2023 niet meer terug in een oordeelsvormende of besluitvormende raadsvergadering.

## **Hoofdstuk 6: Analyse**

### *6.1 Inleiding*

In dit hoofdstuk zullen het gemeentelijk beleid en de praktijk met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten nader geanalyseerd worden. Deze analyse vindt in de eerste instantie plaats op basis van het geconstrueerde normenkader. Daarnaast wordt in deze analyse ook stilgestaan bij enkele andere constatering die vanuit de bevindingen kunnen worden gedaan en die aanleiding geven tot een nadere beschouwing. Tot slot wordt in deze analyse een vergelijking gemaakt met de gemeente Medemblik, aangezien hetzelfde onderzoek ook voor die gemeente is uitgevoerd.

### *6.2 Beleid*

#### *6.2.1 Beleidsdoelstellingen*

##### *6.2.1.1 Nationale wetgeving en EU-doelstellingen*

Op 7 januari 2008 wordt de regionale kadernota Huisvesting Buitenlandse Werknemers West-Friesland aangeboden aan het regionale portefeuillehoudersoverleg en vervolgens aan de gemeenten, waaronder de gemeente Opmeer. De gemeenteraad stelt de gemeentelijke vertaling van deze kadernota in december 2009 vast. Nadien wordt geen separate beleidsnotitie die betrekking heeft op de huisvesting van arbeidsmigranten vastgesteld door de gemeente. In de kadernota wordt aangegeven dat de gewenste situatie dient te voldoen aan wet- en regelgeving, maar de nota zelf gaat hier verder niet op in (Kadernota, 2009, p. 17). Ook het raadsvoorstel van 17 december 2009, waarin de kadernota wordt vertaald naar gemeentelijk beleid, gaat niet verder in op de nationale wetgeving of de EU-doelstellingen.

In vergelijkend perspectief is dit opmerkelijk. Andere gemeenten gaan bijvoorbeeld vrij uitgebreid in op de vraag of een onderscheid mag worden gemaakt tussen het huisvesten van mensen met de Nederlandse nationaliteit en mensen die een andere nationaliteit hebben. Dit onderscheid mag enkel gemaakt worden als daar een voldoende ruimtelijke onderbouwing voor wordt gegeven. De vraag rijst of die onderbouwing wordt gegeven in het beleidskader van 2009.

Op initiatief van de stuurgroep Kompas besluit het college op 14 februari 2012 om in te stemmen met de ondertekening van de Nationale Intentieverklaring Huisvesting MOE-landers. Hierin worden de gemeenten opgeroepen om met verhuurders beter inzicht te krijgen in de huidige en toekomstige vraag naar huisvesting. Tevens zal deze vraag doorvertaald moeten worden naar bestemmingsplannen, woonvisie en prestatieafspraken en in huisvestingsverordeningen, daar waar dit relevant is. Daarbij is regionale afstemming en een betere regionale verdeling een belangrijk aandachtspunt. Verder worden gemeenten opgeroepen om met lokale werkgevers en verhuurders concrete afspraken te maken in een 'bed-voor-bed'-regeling. Daarbij is het uitgangspunt dat gemeenten in prioritering rond hun handhaving rekening kunnen houden met de controle door de werkgevers en op het zelfreinigend vermogen dat de sector daarbij realiseert.

Op 13 september 2012 wordt door de stuurgroep Kompas de nota Huisvesting EU arbeidsmigranten vastgesteld. Deze wordt op 23 oktober 2012 behandeld in het college. De adviesnota voor het college

neemt niet alle uitgangspunten van de nota Huisvesting over. Zo raadt de adviesnota een bestemmingsplanwijziging om het aantal arbeidsmigranten te verruimen af. Ook het realiseren van meer pensions wordt afgeraden aangezien in Opmeer al sprake is van een grootschalig pension. Het college besluit daarop om geen maatregelen meer te treffen.

Op 3 september 2013 wordt een convenant vastgesteld, waarin de gemeente zich verplicht een beleidskader vast te stellen dat voldoende mogelijkheden biedt om bestaande huisvestingscapaciteit te benutten, dan wel nieuwe te realiseren. Nadien wordt echter geen beleidskader meer vastgesteld. Vermoedelijk gaat men ervan uit, dat de gemeentelijke vertaling van de kadernota, zoals deze op 17 december 2009 is vastgesteld, een toereikend beleidskader biedt. Hierin wordt immers aangegeven hoe de gemeente aanvragen zal beoordelen.

Opmerkelijk is verder, dat in de toelichting op het bestemmingsplan Landelijk Gebied melding wordt gemaakt van een beleidsnotitie seizoenmedewerkers (2.5.12, toelichting bestemmingsplan Landelijk Gebied), maar dat deze beleidsnotitie niet door de gemeente kan worden geleverd. Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting op gegeven: “Ik veronderstel dat de in het bestemmingsplan aangehaalde nota een regionaal opgestelde nota is die in de bestemmingsplannen in de vorm van regels geformaliseerd is” (Ambtelijke reactie, 10 juli 2023). In het ambtelijk wederhoor wordt gesteld dat deze notitie dateert uit 2008 en niet meer in het archief aanwezig is (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023).

In 12 juni 2023 verschijnt een plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen dat voor een beeldvormende bijeenkomst op 23 februari 2023 wordt geagendeerd. Niet duidelijk is echter, wat er nadien met dit plan is gebeurd en in hoeverre dit plan is vastgesteld.

Het beeld is, dat het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten niet in een actuele beleidsnota is vastgelegd, maar in de bestemmingsplannen en in de regels die met betrekking tot kruimelgevallen zijn vastgesteld. Dit beeld wordt tevens tijdens de interviews bevestigd. De gemeente die in de vergelijking is betrokken, beschikt wel over één actueel beleidskader, inclusief beleidsregels, waarin wordt aangegeven waar de huisvesting van arbeidsmigranten kan plaatsvinden en welke voorwaarden daarvoor gelden. Dit kader is gepubliceerd, opdat voor alle belanghebbenden duidelijk is, welke regels er gelden.

#### *6.2.1.2 Per categorie wordt aangegeven of huisvesting is toegestaan, begrippen zijn duidelijk*

In de regionale kadernota van 2008 wordt aangegeven dat verschillende huisvestingsvormen noodzakelijk zijn. Op kleine schaal wordt ruimte geboden in woningen in woonwijken, waarbij wordt uitgegaan van maximaal vier personen die één huishouden vormen. Geen sprake mag zijn van een ongewenste concentratie van deze vorm van wonen. In de lintbebouwing kan meer ruimte worden geboden, waarbij te denken valt aan maximaal acht personen, twee per slaapkamer. Tijdelijke bebouwing in het buitengebied bij de bedrijven zelf wordt mogelijk geacht voor maximaal 20 personen. Hier is permanente bebouwing eveneens mogelijk voor maximaal 30 personen. Grootschalige voorzieningen zijn mogelijk in bestaande gebouwen, zoals kantoren, of nieuwe complexen en hier kunnen 200 tot 250 personen worden gehuisvest. Huisvesting op campings en bungalowparken wordt niet toegestaan. In alle gevallen dient een nachtregister aanwezig te zijn.

Geconstateerd kan worden dat de kadernota per categorie duidelijk aangeeft waar en tot welke maxima men mag huisvesten.

Het college vertaalt de kadernota niet één op één naar gemeentelijk beleid. De kadernota schept immers een kader dat door de gemeente zelf nog nader kan worden ingevuld. Zo wordt huisvesting in woonwijken niet wenselijk geacht. Huisvesting in grote complexen wordt enkel toegestaan in de bestaande complexen. De raad stelt de vertaling van deze kadernota op 17 december 2009 als volgt vast:

| <b>Huisvestingsmogelijkheid</b> | <b>Standpunt college</b>                                            |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| In woonwijken                   | Niet wenselijk, niet toestaan                                       |
| In lintbebouwingen              | Onder nadere voorwaarden toestaan                                   |
| In pensions                     | Onder nadere voorwaarden toestaan                                   |
| Op recreatieparken en campings  | Kadernota staat deze vorm niet toe                                  |
| In grote complexen              | Alleen toestaan in bestaande complexen, onder nadere voorwaarden    |
| Bij agrarische bedrijven        | Toestaan mits deze vorm voldoet aan de huidige beleidsregels (2005) |

Ook in de gemeentelijke vertaling wordt duidelijk waar men arbeidsmigranten kan huisvesten. Niet duidelijk is evenwel, onder welke nadere voorwaarden huisvesting is toegestaan en welke maxima gelden.

Het rapport van Conclusr omschrijft in 2018 het huisvestingsbeleid van de gemeente als volgt. Huisvesting dient vergund te zijn en de gemeente geeft geen gedoogbeschikkingen af. Het maximale aantal arbeidsmigranten per agrarisch perceel is 30. Er zijn 4 omgevingsvergunningen voor huisvesting bij tuinderbedrijven verleend, voor in totaal 50 huisvestingsplaatsen. Verhuur door de eigenaar van een woonpand is mogelijk. Als er geen sprake is van onderlinge verbondenheid in de samenstelling, zoals een traditioneel gezin, dient een vergunning aangevraagd te worden. Het maximum per woning bedraagt 4 personen (Conclusr, 2018, p. 66). Deze laatste passage bevreemdt, aangezien verhuur van een woonpand volgens het gemeentelijke beleidskader niet is toegestaan in woonwijken.

De vraag rijst dan, in hoeverre huisvesting van arbeidsmigranten in reguliere woningen nu is toegestaan. In de adviesnota die op 23 oktober 2012 bij de nota Huisvesting EU arbeidsmigranten wordt opgeleverd staat, dat de bestemmingsplannen van de gemeente geen ruimte bieden voor het huisvesten van seizoenarbeiders in woningen indien zij niet gezamenlijk een huishouden voeren.

De beleidsregel Kruimelgevallen versoepelt echter deze insteek. Deze beleidsregel wordt op 21 februari 2019 gepubliceerd. In deze beleidsregel wordt toegestaan, dat in afwijking van het bestemmingsplan onder bepaalde voorwaarden per woning vier seizoenarbeiders mogen worden gehuisvest. Hierop wordt de volgende toelichting gegeven: "In de geactualiseerde bestemmingplannen is opgenomen dat een woning alleen mag worden bewoond door een huishouden. Dat houdt in dat het gebruik van een woning voor de huisvesting van vluchtelingen of seizoenarbeiders, waarbij niet (altijd) sprake is van één huishouding, niet past binnen de woonbestemmingen. Omdat dit gebruik, vaak in de vorm van

kamerverhuur, op zich wel aansluit bij een meer regulier woongebruik kan hier onder voorwaarden medewerking aan kan worden verleend” (Toelichting beleidsregel 5).

Met betrekking tot de verruiming opteert de gemeente in 2018 voor een versoepeling. Naar aanleiding van het rapport van Conclusr besluit het college op 27 maart 2018 de raad te verzoeken het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoensarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan ‘Landelijk gebied Opmeer 2014’ te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfspercelen. Op 19 april 2018 neemt de raad dit voorstel over. Op 19 april 2018 besluit de raad namelijk zonder beraadslaging het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan ‘Landelijk gebied Opmeer 2014’ te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfspercelen (Besluitenlijst gemeenteraad, 19 april 2018). In het raadsvoorstel wordt gewezen op het probleem van de huisvesting van buitenlandse werknemers op agrarische bedrijven in het buitengebied en op het convenant dat is ondertekend met het gezamenlijk doel om te komen tot voldoende aanbod van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten.

Opmerkelijk is wel, dat als het bestemmingsplan Landelijk Gebied wordt geraadpleegd, hier nog steeds een maximum van 30 seizoensarbeiders per bedrijf wordt vermeld (2.5.12, Toelichting bestemmingsplan Landelijk Gebied), terwijl op 19 april 2018 dit maximum door de raad is verhoogd naar 60 huisvestingsplaatsen. De toelichting op het bestemmingsplan biedt hier geen duidelijkheid: “De voorwaarden vanuit de beleidsnotitie seizoensmedewerkers zijn van toepassing op het bestemmingsplan. Er is echter enige verruiming ten opzichte van de nota van toepassing in die zin dat buiten bestaande bedrijfsgebouwen tevens, onder voorwaarden, onderkomens zijn toegestaan. De gemeente wenst deze verruiming als leidend aan te houden” (2.5.14, Toelichting bestemmingsplan Landelijk Gebied). Later wordt in deze toelichting weer gesteld, dat in de toekomstige situatie een maximum geldt van 30 personen (3.4.3, Toelichting bestemmingsplan Landelijk Gebied). Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting opgegeven: “Plannen met meer dan 30 plaatsen voldoen niet aan het bestemmingsplan en kunnen met een uitgebreide procedure worden vergund, met inachtneming van de overige bestemmingsplanregels” (Ambtelijke reactie, 10 juli 2023). In het ambtelijk wederhoor wordt hier het volgende op aangevuld: “Een aanvraag wordt allereerst getoetst aan het bestemmingsplan. Als de vraag meer dan 30 personen behelst dan kan medewerking worden verleend op basis van het raadsbesluit en door een buitenplanse procedure te volgen” (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023). De vraag rijst uiteraard, waarop op basis van het raadsbesluit het bestemmingsplan niet gewijzigd is.

De gemeente beschikt niet over een actuele beleidsnota. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt het beleid met name in de diverse bestemmingsplannen vormgegeven. Wel zouden de beleidsregels met betrekking tot kruimelgevallen als kader kunnen dienen. Hier wordt het begrip seizoenarbeider opgevoerd, maar niet duidelijk is, wat hier precies onder wordt verstaan. De bestemmingsplannen lichten de begrippen die gehanteerd worden wel toe. Zo wordt in de toelichting op het bestemmingsplan Landelijk Gebied de volgende definitie gegeven van tijdelijke werknemers: “Onder tijdelijke werknemers wordt verstaan: Werknemers die tijdelijk arbeid verrichten en het hoofdverblijf elders hebben” (Toelichting bestemmingsplan Landelijk Gebied). Hier valt wel op, dat deze definitie wordt gegeven in de alinea die betrekking heeft op seizoensarbeid. Later in de notitie wordt de term seizoensmedewerker genoemd. Ook andere begrippen uit het beleid zijn niet geheel duidelijk. Conclusr constateert bijvoorbeeld in 2018 dat volgens de respondenten het gemeentelijk beleid niet altijd duidelijk is en dat de meningen verschillen over wat gezien kan worden als niet-vergunde huisvesting.

### *6.2.1.3 Eenpersoons slaapkamer en minimale oppervlakte*

In het normenkader staat opgevoerd, dat arbeidsmigranten in beginsel de beschikking moeten hebben over een eenpersoons slaapkamer. Deze norm wordt voorgesteld door het Aanjaagteam. Hoewel de beleidsregels Kruimelgevallen stellen dat per woning vier arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest, wordt niet als eis gesteld, dat iedere arbeidsmigrant de beschikking moet hebben over een eigen kamer. De gemeente gaat ook in andere documenten niet uit van eenpersoons slaapkamers. Zo wordt in het bestemmingsplan Landelijk Gebied aangegeven, dat de oppervlakte van een kamer minimaal 5 m<sup>2</sup> per persoon moet bedragen, met een maximum van twee personen per kamer (3.6.1, Bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer). In dit bestemmingsplan wordt dus expliciet geopteerd voor twee personen per kamer. In vergelijkend perspectief kan geconstateerd worden dat sommige gemeenten wel een norm hanteren voor eenpersoonskamers.

In de beleidsregels Kruimelgevallen wordt gesteld, dat de huisvesting minimaal aan de SNF-norm dient te voldoen (2.6, beleidsregel 5, lid a 3). Dit houdt in, dat bewoners van een locatie met de bestemming “wonen”, “wooneenheden” en “units” minimaal 12 vierkante meter gebruiksoppervlak wonen dienen te hebben. Bewoners van een locatie met bestemming “logies” of “recreatie” dienen minimaal 10 vierkante meter gebruiksoppervlak te hebben. Dit oppervlak dient geheel inpandig te zijn. De oppervlakte van de slaapkamer is vanaf 1 januari 2024 gesteld op 3,5 vierkante meter (SNF normen, p. 7). De normen van het Aanjaagteam waar het normenkader deels op is gebaseerd, zijn stringenter, hetgeen een bewuste keuze van het Aanjaagteam is geweest (Aanjaagteam, 2020, p. 6). Het Aanjaagteam bepleit een leefoppervlakte van 15 vierkante meter per persoon en een slaapkameroppervlakte van 5,5 vierkante meter (en daarnaast één persoon per slaapkamer). Als men dus de SNF-normen strikt zou volgen, zou men nog steeds niet voldoen aan de normen van het Aanjaagteam. Met betrekking tot de oppervlakte van de slaapkamer kan daarnaast gesteld worden, dat als men voldoet aan de norm van het bestemmingsplan (5 vierkante meter per persoon, 3.6.1), men alsnog niet voldoet aan de minimale slaapkameroppervlakte van 5,5 vierkante meter die het Aanjaagteam voorstelt.

### *6.2.1.4 Voorzieningen*

Bij voorzieningen gaat het om de voorzieningen die de gemeente de arbeidsmigranten aanbiedt. Te denken is dan aan het aanbieden van taalcursussen, maar ook voorlichting met betrekking tot de rechten en plichten van arbeidsmigranten.

In het convenant dat op 3 september 2013 ondertekend wordt, verplicht de gemeente zich in overleg met werkgevers zodanige voorzieningen te treffen, dat inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden (art. 4 lid 1, Convenant). Tevens dient de gemeente zich in te spannen om de beschikbare middelen voor taalcursussen ook ter beschikking te stellen voor arbeidsmigranten en arbeidsmigranten op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen (art. 4 lid 2, Convenant). Opmerkelijk is, dat de ondervraagde arbeidsmigranten hier geen weet van hebben. Ook overigens zijn geen documenten bekend die wijzen op de realisatie van deze ambities. Dit is in vergelijkend perspectief niet bijzonder opmerkelijk: ook bij andere gemeenten wordt aangegeven dat arbeidsmigranten niet bekend zijn met gemeentelijke voorzieningen.

Conclusie constateert in 2018 dat de arbeidsmigranten niet weten waar ze terecht kunnen met vragen of klachten. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat de arbeidsmigranten niet altijd weten hoe zij verzekerd zijn. Tevens wordt aangegeven dat de respondenten bang zijn voor contact met de gemeente. Men is met name bang dat als de gemeente weet wie je bent en waar je woont, je meer belasting moet betalen, aldus de respons in dit verband. Daarnaast wordt aangegeven dat men bang is dat contact met de gemeente leidt tot extra controles en zelfs tot uitzetting.

De arbeidsmigranten die in 2023 zijn ondervraagd hebben geen behoefte aan contact met de gemeente. “De kans is dan groot dat ze extra gaan controleren”, zo antwoordt een respondent. “Er is al veel gedoe geweest met dat park, dus ik ben wel bang voor controles”, antwoordt een andere respondent. “Een vriend van mij is opgepakt tijdens zo’n controle en werd het land uitgezet”, antwoordt weer een andere respondent. Ook zijn respondenten bevreesd dat ze meer belasting moeten betalen als er contact wordt opgenomen met de gemeente.

Het beeld is dan, dat de gemeente weinig actie onderneemt om voorzieningen voor arbeidsmigranten aan te bieden, maar dat arbeidsmigranten aan hun kant weinig behoefte hebben aan contact met de gemeente. In vergelijkend perspectief verwondert dit beeld niet. Ook elders bieden gemeenten niet actief voorzieningen aan en zijn arbeidsmigranten bevreesd contact op te nemen met de gemeente. Doorgaans wordt ook bij andere gemeenten aangegeven, dat men bang is meer belasting te moeten betalen als de gemeente weet wie waar verblijft. Ook vreest men in sommige gevallen extra controles of zelfs uitzetting.

#### *6.2.1.5 De gemeente beschikt over een actueel toezichtsplan*

Artikel 5 van het convenant dat in september 2013 wordt ondertekend, legt de basis voor de handhaving en het toezicht. In dit artikel wordt het beginsel verwoord, dat de gemeente handhavend zal optreden tegen huisvestingssituaties die niet voldoen aan de landelijke of plaatselijke voorschriften. Dit beginsel wordt tevens verwoord in het convenant van 2014, waarin staat verwoord dat de gemeente handhavend zal optreden tegen huisvestingssituaties die niet voldoen aan de landelijke of plaatselijke voorschriften.

In juli 2023 verschijnt het jaarverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2022. Op het gebied van bouwen heeft de gemeente een aantal VTH-doelstellingen vastgesteld. Zo mag in niet meer dan 15% van de reguliere bouwcontroles naar aanleiding van een bouwvergunningen één of meerdere regels ten aanzien van constructieve veiligheid en brandveiligheid worden overtreden. Ook beoogt men een flexibele toepassing van bestemmingsplannen voor het omzetten naar woonbestemming (VTH-jaarverslag 2022, p. 5). Met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten heeft de gemeente in het jaarverslag 2022 de volgende doelstelling geformuleerd: “Geen huisvesting van arbeidsmigranten buiten de beleidskaders zoals vastgesteld in het bestemmingsplan Landelijk gebied en de Kadernota huisvesting buitenlandse werknemers”. Deze doelstelling wordt vertaald naar de volgende indicator: “Aantal bekende huisvestingslocaties van arbeidsmigranten buiten de beleidskaders zoals vastgesteld in het bestemmingsplan Landelijk gebied en de Kadernota huisvesting buitenlandse werknemers”. Over de jaren 2020, 2021 en 2022 wordt hier de waarde 0 opgevoerd en als toelichting wordt gegeven: “Er zijn geen handhavingprocedures met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten gevoerd, behoudens de huisvesting op het recreatiepark West-Friesland. Overigens zijn er ook geen klachten over arbeidsmigranten ontvangen” (VTH-jaarverslag 2022, p. 9).

In het uitvoeringsprogramma VTH 2023 behoort de huisvesting van arbeidsmigranten niet expliciet tot de onderwerpen die hoog geprioriteerd zijn. Wel is mogelijk dat het illegaal gebruik van bedrijfspanden en het niet recreatief gebruik van verblijfsrecreatie mede betrekking heeft op het onvergund huisvesten van arbeidsmigranten. Dit wordt in het ambtelijk wederhoor bevestigd: Het 'Goed houden van de recreatieve leefomgeving' betreft tevens het huisvesten van arbeidsmigranten' (Ambtelijk wederhoor, 26 september 2023). Het uitvoeringsprogramma 2023 vermeldt bij deze doelstelling dat gewerkt wordt aan een nieuw plan van aanpak (Uitvoeringsprogramma 2023, p. 26). In een nadere specificatie die in dit uitvoeringsprogramma is opgenomen, is te zien dat de gemeente voor 2023 5 themacontroles huisvesting arbeidsmigranten heeft ingepland (Uitvoeringsprogramma 2023, p. 13).

Opmerkelijk is, dat de doelstellingen zoals deze worden geformuleerd in het VTH jaarverslag van 2022 expliciet ingaan op de huisvesting van arbeidsmigranten, terwijl in het uitvoeringsprogramma 2022 en 2023 niet als zodanig doelstellingen staan geformuleerd die expliciet betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten.

In vergelijkend perspectief valt op, dat de activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten minder concreet worden geformuleerd. Andere gemeenten voeren hier concretere activiteiten op, zoals het opstellen van locatielijsten waar vermoedelijk illegale bewoning plaatsvindt, het opstellen van een handhavingsstrategie, het koppelen met het Bibob-beleid, etc.

## *6.2.2 Verantwoordelijkheid en causale relaties*

### *6.2.2.1 Verantwoordelijkheid*

Het beleid dat wordt voorgestaan in de kadernota is gebaseerd op het uitgangspunt dat werkgevers een verplichting hebben de tijdelijk verblijvende werknemers tegen redelijke kosten te (doen) huisvesten overeenkomstig de wettelijke voorschriften. Voldaan moet worden aan de behoefte aan permanente woonruimte voor tijdelijke werknemers en niet alleen aan de behoefte aan tijdelijke woonruimte. De gemeenten kunnen door het vaststellen van kaders waarbinnen die huisvesting geboden kan worden, bijdragen aan de realisering van voldoende goede huisvesting (Kadernota, 2008, p. 9).

Ook in het convenant van 2013 en 2014 wordt de verantwoordelijkheid voor huisvesters nader ingevuld. Zo verplichten huisvesters zich om de uniforme huisvestingsnorm in acht te nemen, evenals alle voorschriften van het Bouwbesluit, het bestemmingsplan en andere gemeentelijke voorschriften, waaronder het bijhouden van een nachtregister. Als meer dan 30 personen gehuisvest worden, dient 24/7 iemand bereikbaar te zijn om bij calamiteiten direct op te kunnen treden. Werkgevers verplichten zich om arbeidsmigranten te informeren over de verplichting om zich in te schrijven in de GBA, dan wel de RNI en werknemers te stimuleren aan die verplichting te voldoen. Deze laatste passage bevreemdt in die zin, dat een registratie in het RNI op basis van de Verblijfsrichtlijn niet verplicht kan worden gesteld.

Op basis van het convenant van 2013 en 2014 verplicht de gemeente zich zodanige voorzieningen te treffen dat inschrijving in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden. Daarbij wordt verwezen naar het Westland-model. De ambitie om het Westland-model ook in Opmeer in te voeren wordt tevens geformuleerd in het raadsvoorstel van 19 april 2018, waarbij voor de verruiming naar 60 plaatsen op agrarische percelen wordt gepleit. Verder spant de gemeente zich op basis van de convenanten in om de

beschikbare middelen voor taalcursussen ook ter beschikking te stellen aan arbeidsmigranten die zich blijvend in Nederland vestigen en arbeidsmigranten op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen.

Opmerkelijk is, dat in de concretisering van het convenant van 2013 naar het convenant van 2014 een inspanning voor de gemeente is komen te vervallen. Het betreft de volgende opgave: De gemeente verklaart zich bereid om met werkgevers of huisvesters in gesprek te gaan over hun huisvestingsportefeuille in die gemeente en zo in goed overleg vast te stellen welke huisvestingssituaties (voor zover nodig) onder welke voorwaarden een vergunning kunnen krijgen, welke in welk tempo beëindigd moeten worden en hoe de gemeente kan faciliteren bij het vinden van alternatieven (bed voor bed regeling) (Artikel 5 lid 3, convenant 2013).

In vergelijkend perspectief loopt de gemeente op het gebied van verantwoordelijkheidsverdeling goed in de pas. Doorgaans wordt de primaire verantwoordelijkheid voor een adequate huisvesting bij de initiatiefnemer gelegd. De gemeente vervult vervolgens een faciliterende en toetsende rol. Gewezen kan worden op het feit dat de facilitaire rol van de gemeente minder tot uitdrukking komt in de geanalyseerde documenten. Het faciliteren van inschrijving en het treffen van voorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld taalcursussen, worden doorgaans bij gemeenten belegd en deze lijn wordt door de gemeente gevolgd.

#### *6.2.2.2 Causale relaties*

De causale relaties die de gemeente hanteert in het beleid en de uitvoering dienen valide te zijn. Dit houdt in, dat deze relaties idealiter ontleend dienen te zijn aan een reeds bestaande theorie die toereikend is geverifieerd. Daarnaast kan de validiteit van causale relaties in de hand worden gewerkt door het beleid en de praktijk te baseren op ervaringen die vanuit verschillende disciplines zijn ingebracht.

In de kadernota worden de nodige veronderstellingen gehanteerd. Zo ziet men een relatie tussen het gebrek aan alternatieven voor huisvesting in combinatie met het ontbreken van een goed handhavingsbeleid enerzijds en illegale huisvesting anderzijds: “Tot op heden maken werkgevers voor huisvesting gebruik van (soms illegale) noodoplossingen. De werknemers worden gehuisvest op campings, in woningen of pensions, in bedrijfsbebouwing en/of caravans/units op het terrein van de agrarische werkgever. Hierbij wordt vaak geen rekening gehouden met de geldende (veiligheids)voorschriften. Mede door het ontbreken van alternatieven voor huisvesting en het ontbreken van een strikt handhavingsbeleid vanuit de gemeenten worden de ongewenste noodoplossingen niet ongedaan gemaakt” (Kadernota, 2008, p. 11). Ook wordt in deze nota de causale relatie tussen de onduidelijkheid in beleid en de lange procedures en illegale huisvesting gelegd.

De gemeente hanteert ook in andere documenten bij de vormgeving van beleid de nodige causale relaties. Zo ziet men een verband tussen het aanbod van vergunde huisvestingsplaatsen enerzijds en illegale situaties en de inzet van handhavingsacties anderzijds: “Door verruiming van het aanbod aan vergunde huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijven kunnen tevens de illegale situaties op bestaande recreatieterreinen beter opgelost worden en daarmee de handhavingsacties worden verminderd (voorkoming waterbed effect)” (Adviesnota, 27 maart 2018).

De causale relatie tussen het mogelijk maken van legale huisvesting, het illegaal huisvesten en het beslag op toezicht en handhaving lijkt logisch en wordt ook in andere gemeenten verondersteld. De vraag rijst wel in hoeverre de gemeente op basis van deze relatie daadwerkelijk actie onderneemt om via het vergunnen van huisvesting, illegale huisvesting terug te dringen en daarmee tevens het beslag op toezicht en handhaving te reduceren.

### *6.3 Uitvoering*

#### *6.3.1 Controle*

##### *6.3.1.1 Vanuit de gemeente wordt toezicht uitgeoefend op de naleving van gemeentelijke belangen*

De gemeente volgt het landelijk beleid dat uitzendbureaus niet zelf meer mogen huisvesten. Het gevaar op uitbuiting is dan namelijk te groot. Dit beleid is echter niet erg effectief. Uitzendbureaus maken nu namelijk gebruik van tussenbedrijven die de huisvesting regelen, maar de facto in handen zijn van de uitzendbureaus. Dit beeld wordt bevestigd tijdens de interviews.

In 2018 constateert Conclusur dat de twee recreatieparken regelmatig gecontroleerd worden. Ook de vergunde locaties worden jaarlijks gecontroleerd. Ook tijdens de interviews die tijdens dit onderzoek zijn afgenomen, wordt bevestigd, dat jaarlijks een controle wordt uitgevoerd op vergunde huisvesting. Controles worden vooraf niet aangekondigd, zo geven respondenten aan.

Hoewel de gemeente zelf stelt dat niet vergunde huisvesting niet gedoogd wordt, stellen uitzendbureaus tijdens de gesprekken in 2018, dat huisvesting in woningen lang niet altijd wordt opgemerkt en dat hier dus ook niet op wordt gecontroleerd. Tijdens de interviews wordt bevestigd, dat illegale huisvesting wel degelijk plaatsvindt in de woningen.

Hoewel de raad behoefte heeft aan een actueel beeld van illegale huisvesting, heeft de gemeente geen integraal beeld hiervan. Controle op illegale huisvesting wordt uitgevoerd op basis van klachten of meldingen, maar dit levert geen volledig beeld op. Deze reactieve insteek wordt ook tijdens andere interviews bevestigd. Nu wordt vooral geacteerd op basis van klachten, signalen van collega's en rondes die men zelf maakt. Via het systeem Fixi zijn nog geen meldingen binnen en ook zijn geen emailberichten van inwoners bekend die meldingen doen van mogelijk illegale huisvesting.

De indruk bij de gemeente is, dat illegale huisvesting niet veel voorkomt in de gemeente. Onvergunde huisvesting vindt met name plaats bij het recreatiepark De Perelaer. Hier heeft de gemeente een extern bureau op gezet dat belast is met de handhaving en het toezicht op de naleving van het bestemmingsplan. Dit heeft in het verleden ook wel tot het opleggen van dwangsommen geleid. Sommige controles op De Perelaer zijn door de gemeente zelf uitgevoerd, in samenwerking met de politie. Op aangeven van het extern bureau zijn in 2022 daarbij enkele adressen gecontroleerd, waaronder enkele stacaravans en bungalows. Tijdens de controles stuitte de gemeente op illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Daarnaast kwamen tijdens de controles ook andere zaken aan het licht. Hoewel de huurprijzen niet te hoog zijn, slaapt men soms wel met vier tot vijf man in een stacaravan waar maar twee slaapkamers zijn ingericht. Ook is de ventilatie niet altijd op orde.

De controles op de Perelaer leiden in 2018 tot het opleggen van een last onder dwangsom. Vervolgens constateert het college in 2020 dat na verloop van de termijn niet aan de opgelegde last is voldaan. Het

college besluit daarop om tot invordering van de dwangsom over te gaan. Dit besluit wordt aangevochten door de eigenaar van het recreatiepark, maar houdt stand in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een nadere analyse van de overwegingen van de Afdeling leert, dat met name de hoge frequentie van de controles in combinatie met een adequate verslaglegging ten grondslag liggen aan de overwegingen van de Afdeling. Door op verschillende data binnen een langere periode dezelfde personen aan te treffen en hier goed verslag van te doen, kon de gemeente het invorderen van de dwangsom met succes rechtvaardigen.

Voor de overige locaties heeft de gemeente zelf een beperkte toezichtcapaciteit. Toezicht en handhaving op de huisvesting van arbeidsmigranten op de locaties buiten De Perelaer heeft op dit moment niet de hoogste prioriteit, zo wordt tijdens de interviews aangegeven. Ook in het uitvoeringsprogramma 2023 behoort de huisvesting van arbeidsmigranten niet expliciet tot de onderwerpen die hoog geprioriteerd zijn. In het ambtelijk wederhoor wordt in dit verband gesteld, dat het niet recreatief gebruik van verblijfsrecreatie mede betrekking heeft op het onvergund huisvesten van arbeidsmigranten. Dit onderwerp wordt in het uitvoeringsprogramma wel hoog geprioriteerd.

Het idee is om samen met de afdeling die verantwoordelijk is voor de BRP-registraties een lijst van leegstaande woningen aan te leggen. Hier zouden dan controles op uitgevoerd kunnen worden. Dit is echter nog niet van de grond gekomen.

De gemeente zet volgens de respons eerder in op een goede voorlichting richting de huisvesters, dan op controle. De gedachte hierachter is, dat het beleid effectiever wordt uitgevoerd, als de huisvester zich verantwoordelijk voelt.

Men heeft het idee, dat illegale huisvesting enkel plaatsvindt op de Perelaer, maar de vraag is of dit ook daadwerkelijk zo is. Tot dusver werkt de gemeente niet met een leegstandslijst of voert andere acties uit die specifiek zijn gericht op het traceren van illegale huisvesting. Andere gemeenten hebben hier in 2023 wel specifieke handavings- of toezichtacties voor geformuleerd. Deze gemeenten geven de optimalisatie van handhaving en toezicht op illegale huisvesting een hogere prioriteit. Ook is het aantal controles bij andere gemeenten hoger, zij het, dat dit uiteraard ook samenhangt met de omvang van de gemeente.

Andere gemeenten handhaven eveneens op basis van binnengekomen klachten en meldingen. Ook het uitvoeren van herhaalde controles met het oog op een juiste registratie, komt ook bij andere gemeenten voor. Het gegeven dat de gemeente geen volledig zicht heeft op illegale huisvesting, doet zich tevens bij andere gemeenten voor. Wel valt op, dat de gemeente geen inschatting maakt van mogelijke illegale huisvesting. Dit wordt in andere gemeenten wel gedaan. Een jaarlijkse controle op vergunde huisvesting is vrij gebruikelijk. Het gebrek aan capaciteit voor handhaving en toezicht is een veel voorkomend fenomeen, hoewel dit ook een relatie kent met de prioriteit die de gemeente hieraan geeft. Het opleggen van bestuurlijke sancties wordt ook in andere gemeenten toegepast.

#### *6.3.1.2 De huisvesting geschiedt conform het gemeentelijke beleid*

Conclusr constateert in 2018 dat arbeidsmigranten behoefte hebben aan een eigen woning waar alleen of met een partner of een gezin samengeleefd kan worden. De aangeboden huisvesting wordt door de arbeidsmigranten als ondermaats gekwalificeerd. De woonruimten zijn vervallen en men mist soms de nodige sanitaire voorzieningen, aldus Conclusr.

Op basis van de interviews kan geconstateerd worden, dat arbeidsmigranten soms minder betaald krijgen dan het wettelijk minimum loon. Soms wordt cash uitbetaald. De gemiddelde werkweek beslaat 40 tot 50 uur per week.

De huurprijs ligt tussen de € 500 en € 600 per maand en deze bedragen worden afgetrokken van het loon. Wettelijk mag maximaal 25% van het bruto minimumloon in aftrek van het loon worden gebracht voor huisvesting, dus ongeveer € 460 (site Rijksoverheid).

De perceptie van huisvesting verschilt onder de respondenten. Respondenten die vermoedelijk illegaal gehuisvest worden, slapen soms met acht personen in een woning en moeten een kamer delen. Soms slapen drie arbeidsmigranten op één kamer. De kamers mogen niet altijd worden afgesloten met als gevolg dat veel gestolen wordt. De afgelopen twee maanden zijn deze arbeidsmigranten één tot drie keer verhuisd zonder dat vooraf wordt aangegeven wanneer en waarheen men gaat verhuizen. Dit gebeurt ook midden in de nacht als men bang is voor controle. Soms wordt nooit schoongemaakt en algemeen klagen deze respondenten over de slechte hygiëne in het huis.

Bij de vergunde huisvesting wordt over het algemeen goed voldaan aan de voorwaarden. Veelal wordt gewerkt met vaste arbeidsmigranten die ieder jaar naar Nederland komen. Vroeger sliepen deze arbeidsmigranten in tentjes, nu in containers, zo wordt door de ambtelijk respondenten aangegeven. Hoewel dit nog steeds niet ideaal is, voldoen de wooncontainers over het algemeen aan de gestelde voorwaarden. Dit beeld wordt bevestigd tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten. De respondent die legaal is gehuisvest is tevreden over de huisvesting. Deze respondent beschikt over een eigen slaapkamer en een eigen badkamer. Ook laat de beheerder zich vaak zien. Deze is streng op het gebied van schoonmaken, maar maakt wel alles wat kapot is.

Het onderscheid tussen illegale en legale huisvesting springt in het oog, maar is in vergelijkend perspectief niet opmerkelijk. Ook bij andere gemeenten komt naar voren, dat vergunde huisvesting doorgaans veel beter op orde is dan illegale huisvesting. Bij vergunde huisvesting houdt men zich doorgaans aan de gestelde voorwaarden, is men ruimer behuisd, hoeft men niet te verhuizen en is de hygiëne en de brandveiligheid beter gebord. Bij illegale huisvesting is het beeld beduidend pessimistischer.

Overwogen kan worden de mogelijkheden te verkennen die de nieuwe wet goed verhuurderschap biedt. Hierin wordt aangegeven dat de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst gescheiden dienen te zijn. Ook geeft deze wet andere criteria aan, waaraan de verhuur van woonruimte dient te voldoen. Zo wordt iedere vorm van intimidatie richting de huurder verboden, zijn maxima gesteld aan waarborgsommen, is een verplichting vastgelegd om de huurder te informeren, is het in rekening brengen van servicekosten gereguleerd, etc.

#### *6.3.1.3 Het proces van vergunningsafhandeling verloopt doelmatig*

Opmerkelijk is, dat de gemeente volgens het verstrekte overzicht, de afgelopen jaren zeer weinig vergunningen voor huisvesting afgeeft. Ten tijde van dit onderzoek is de gemeente bezig met de behandeling van een aanvraag, maar de laatste verstrekte vergunning dateert van oktober 2019. Conclusie constateert dat de gemeente terughoudend is in het verlenen van vergunningen. De gemeente staat positiever tegenover agrarische ondernemers die zelf huisvesting willen realiseren, maar de procedure verloopt echter stroef, aldus Conclusie.

Het proces van vergunningverlening laat zich goed vergelijken met de procesvoering binnen andere gemeenten. Aangezien de gemeente geen aparte beleidsnota hanteert met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten, wordt eerst aan het bestemmingsplan getoetst. Mocht de aanvraag niet passen, dan kan men bezien of een ander buitenplan op basis van de beleidsregels Kruielgevallen is in te passen. De respondenten geven zelf aan, dat het inschakelen van de adviserende partijen tijdrovend kan zijn, zeker als veel feedback wordt gegeven die vervolgens moet worden verwerkt door de aanvrager.

Aan de hand van de casestudie wordt duidelijk, dat de gemeente actief registreert wanneer een vergunning expireert en opnieuw moet worden aangevraagd. De gemeente voert snel intern en extern overleg: op 2 september 2019 wordt de aanvraag ontvangen door de gemeente, op 4 september 2019 wordt de aanvraag voorgelegd aan de omgevingsdienst en op 5 en 6 september 2019 geeft de omgevingsdienst advies af. 24 oktober 2019 besluit het college om een omgevingsvergunning te verlenen. Wel leidt de toelichting op de beschikking tot de nodige vragen. Zo wordt gesteld, dat de aanvraag in eerste instantie niet in behandeling kon worden genomen omdat deze niet compleet was. Op 24 mei 2018 zou de gemeente verzocht hebben aanvullende gegevens in te dienen, welke op 19 juni 2018 zijn ontvangen. Deze passage bevreemdt, aangezien hier in het aangeleverde dossier niets over is terug te vinden. Volgens het dossier wordt de aanvraag namelijk op 2 september 2019 ingediend, hetgeen zich goed verhoudt tot het vervolg van het proces. In het ambtelijk wederhoor wordt op dit punt gesteld, dat uit de applicatie niet blijkt dat een verzoek om aanvullende gegevens is gedaan (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023). Ook dit antwoord bevreemdt, aangezien in de toelichting op de beschikking de volgende tekst staat: “De aanvraag voor een omgevingsvergunning kon in eerste instantie niet in behandeling worden genomen omdat deze niet compleet was. Op 24 mei 2018 is verzocht aanvullende gegevens in te dienen, welke op 19 juni 2018 zijn ontvangen” (Omgevingsvergunning, 24 oktober 2019). Daarnaast wordt in de brief gesteld dat met betrekking tot de brandveiligheid de aanvraag positief is beoordeeld, maar ook daar zijn verder geen nadere stukken over aangetroffen. De indruk ontstaat, dat het geleverde dossier niet compleet is.

Opmerkelijk is verder, dat gesteld wordt, dat het bestemmingsplan een bevoegdheid heeft om een maximum van 30 huisvestingsplaatsen bij agrarische bedrijven toe te staan, terwijl op 19 april 2018 dit maximum door de raad is verhoogd naar 60 huisvestingsplaatsen.

Tevens wordt aan de hand van casestudie de positieve grondhouding van de gemeente duidelijk. Gesteld wordt dat een aanvraag met de activiteit planologisch strijdig gebruik pas geweigerd wordt, indien vergunningverlening niet wenselijk is. Daarnaast wordt huisvesting toegestaan als de huisvesting binnen een afstand van 30 meter achter de achtergevel van de bedrijfswooning plaatsvindt met het oog op het toezicht door de bedrijfsvoerder. Volgens de aanvraag vindt de huisvesting plaats op een afstand van 50 meter achter de achtergevel, maar aangezien de bedrijfsvoerder wel direct zicht heeft op de units, verleent de gemeente alsnog medewerking aan de aanvraag. Tevens vraagt de gemeente actief aan de omgevingsdienst in hoeverre de criteria bij tijdelijke huisvesting soepeler zijn, met name ten aanzien van de geluidsbelasting. Als gevolg hiervan behoeft de aanvraag niet voorgelegd te worden aan de Noord-Hollandse Welstandscommissie.

In vergelijkend perspectief valt de snelheid waarmee de procedure wordt doorlopen in positieve zin op. Daarbij zij wel gesteld, dat deze constatering gebaseerd is op de aangeleverde documenten die betrekking hebben op de casus en dat de indruk bestaat dat dit dossier niet compleet is. Mocht blijken dat de aanvraag al in het voorjaar van 2018 is ingediend, dan is juist sprake van een relatief lange doorlooptijd.

Opvallend is verder, dat de initiatiefnemer kan volstaan met een vergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening. Bij andere gemeenten dient tevens een vergunning brandveilig gebruik te worden aangevraagd, hetgeen bij deze andere gemeenten tot een (veel) langere procedure leidt. Ook hier kan het zijn dat het dossier niet compleet is en dat tevens een vergunning brandveilig gebruik moest worden aangevraagd. Tot slot valt op, dat het aantal adviserende actoren relatief beperkt is. Waar andere gemeenten advies inwinnen van een agrarische beoordelingscommissie, laat men dit in Opmeer achterwege. Ook dit werkt een snelle afhandeling in de hand, maar ook hier rijst de vraag in hoeverre het dossier compleet is.

### *6.3.2 Draagvlak*

#### *6.3.2.1 De uitvoering dient voldoende draagvlak te hebben bij raadsleden, collegeleden en externe betrokkenen*

Aangezien de gemeente geen actueel beleidskader hanteert dat specifiek gericht is op de huisvesting van arbeidsmigranten, kan niet getraceerd worden in hoeverre draagvlak bestaat voor het beleid.

### *6.3.3 Commitment en toerusting uitvoerders*

#### *6.3.3.1 Uitvoerende ambtenaren zijn voldoende gecommitteerd. Voldoende opleiding, werkervaring, capaciteit en overige middelen zijn aanwezig*

Respondenten geven aan goed uit de voeten te kunnen met de beleidsregels Kruimelgevallen en met de bepalingen die de bestemmingsplannen bieden. De uitvoerende ambtenaren beschikken over voldoende opleiding en werkervaring.

Op het gebied van toezicht en handhaving rijst de indruk dat de capaciteit erg beperkt is. Hoewel tijdens de interviews wordt aangegeven dat de personele capaciteit op het gebied van handhaving en toezicht op orde is, wordt tevens aangegeven, dat de toezichtscapaciteit voor locaties buiten het recreatiegebied zeer beperkt is. Het uitvoeringsprogramma 2023 vermeldt in dit verband, dat in 2022 de focus lag op het op sterkte houden van de uitvoeringsorganisatie met name door inhuurkrachten. Het grote aantal planinitiatieven en personeelwisselingen zorgden voor een hoge werkdruk. In 2023 wordt de afdeling nog steeds gekenmerkt door een groot personeelsverloop. Er is sprake van schaarste aan gekwalificeerd personeel en dus sprake van een tekort aan specialistische kennis en capaciteit. In 2023 ligt de focus dan ook op het verder vormgeven en op capaciteit brengen van een professionele en klantgerichte uitvoeringsorganisatie en het implementeren van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitszorg voor het bouwen (VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 1 en 2).

In een nadere specificatie die in dit uitvoeringsprogramma 2023 is opgenomen, is te zien dat de gemeente voor 2023 5 themacontroles huisvesting arbeidsmigranten heeft ingepland. Per controle raamt de gemeente 4 uur, zodat het totaal aantal begrote uren uitkomt op 20 (VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 13). Wanneer de beschikbare capaciteit wordt afgezet tegen het verwachte werkaanbod, kan geconstateerd worden dat voldoende personele en financiële capaciteit beschikbaar is (VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 14).

### 6.3.4 Registratie

#### 6.3.4.1 De gemeente weet waar arbeidsmigranten wonen, werken en via welke werkgever

De gemeente Opmeer geeft aan geen volledig inzicht te hebben in de aantallen arbeidsmigranten die wonen of werken binnen de gemeentelijke grenzen. Volgens opgave van de gemeente zelf worden 200 arbeidsmigranten gehuisvest. De aantallen kunnen echter vertroebeld zijn, aangezien niet alle ingeschrevenen per se arbeidsmigrant zijn (Conclusr, 2018, p. 25). Daarnaast geldt dat informatie met betrekking tot de inschrijving van arbeidsmigranten incidenteel of projectmatig, maar in ieder geval niet structureel wordt verzameld (Conclusr, 2018, p. 63).

Desgevraagd wordt gesteld dat de raad graag in beeld wil hebben of en in welke mate sprake is van illegale huisvesting. Een integraal beeld hiervan is echter moeilijk te vormen. Soms komen klachten of meldingen binnen en wordt op basis hiervan een controle uitgevoerd. Dit levert echter geen volledig beeld op: “als arbeidsmigranten achter een boerderij in een schuur worden gehuisvest, hebben we daar geen zicht op”, wordt in dit verband wel gesteld.

Opmerkelijk is, dat het overzicht van verleende vergunningen zoals dat verstrekt wordt door de gemeente, niet compleet blijkt te zijn. Voorafgaand aan de raadsvergadering van 15 december 2020 zijn namelijk vragen gesteld die betrekking hebben op een verleende omgevingsvergunning voor een expathotel aan de Waterkant 54 in Spanbroek. Deze vergunning komt niet voor in het verstrekte overzicht van 3 juli 2023. Desgevraagd wordt in het ambtelijk wederhoor gesteld, dat deze vergunning bij het inventariseren niet is opgemerkt (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023). Deze reactie impliceert, dat de gemeente dus niet over een geautomatiseerde administratie beschikt, waarmee snel en accuraat een overzicht kan worden gegenereerd van verstrekte vergunningen.

#### 6.3.4.2 De gemeente leeft de BRP bepalingen na en stimuleert een RNI registratie

Op basis van het convenant van 2013 en 2014 verplicht de gemeente zich zodanige voorzieningen te treffen dat inschrijving in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden. Daarbij wordt verwezen naar het Westland-model. Ook in het raadsvoorstel waarin wordt voorgesteld de huisvesting bij agrarische percelen te verruimen naar 60 plaatsen, wordt melding gemaakt van het Westland-inschrijvingssysteem dat de gemeente beoogt in te voeren.

Het inschrijven van arbeidsmigranten werkt volgens Conclusr in 2018 nog steeds traag en brengt een grote administratieve werklast mee. Omdat het op jaarbasis om veel arbeidsmigranten gaat, is dit een tijdrovend proces.

Een knelpunt op het gebied van registratie is, dat het weliswaar verplicht is om bij een verblijf langer dan vier maanden te registreren voor de BRP, maar dat dit niet met een bestuurlijke sanctie kan worden afgedwongen. “We kunnen op dit moment geen boete opleggen”, aldus de respons in dit verband. De vraag is in hoeverre dit juist is. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens vermeldt namelijk in dit verband: “De Wet BRP geeft de colleges van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een bestuurlijke boete van ten hoogste 325 euro op te leggen. Deze boete kan worden opgelegd aan burgers die een in de wet opgenomen verplichting niet nakomen, die van belang is voor de correcte bijhouding van de

basisregistratie personen” (Site Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, bezocht op 16 augustus 2023). Niet iedere gemeente maakt echter gebruik van deze bevoegdheid, zo stelt de VNG: “Van de bevoegdheid om bij APV te bepalen dat een boete wordt opgelegd wanneer bepaalde overtredingen worden geconstateerd, zoals kleine ergernissen die overlast veroorzaken in de openbare ruimte (artikelen 154b e.v. Gemeentewet jo. Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte), wordt nauwelijks tot geen gebruik gemaakt, net als van de bevoegdheid om een boete op te leggen vanwege overtreding van de bepalingen in de Basisregistratie Personen” (VNG, 2019).

Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat de respondent die legaal is gehuisvest, zich op verzoek van de werkgever heeft laten registreren. De respondenten die vermoedelijk illegaal zijn gehuisvest beschikken niet over een registratie. “Registratie werd mij door het uitzendbureau afgeraden en is ook niet wettelijke verplicht, zo werd mij verteld”, zo wordt gesteld in dit verband.

De indruk ontstaat, dat de gemeente tot dusver geen actieve pogingen onderneemt om de registratie te verbeteren. Zo zijn nog geen verifieerbare stappen ondernomen om het Westland-model daadwerkelijk uit te voeren. Overigens geven andere gemeenten die in de vergelijking zijn betrokken ook nog geen actieve invulling aan deze ambitie. Het beeld dat uitzendbureaus afraden om te registreren, wordt ook in andere gemeenten waargenomen.

Handhaving op het gebied van registratie is lastig, gelet op het feit dat de EU richtlijnen een verplichte registratie in de RNI belemmeren. Het rapport van het aanjaagteam merkt hierover het volgende op: “Doordat geen actueel verblijfsadres in de RNI wordt vastgelegd, hebben Nederlandse overheden slecht zicht op arbeidsmigranten. Onbekend is hoeveel arbeidsmigranten er in Nederland zijn, waar zij in Nederland wonen en er zijn geen gegevens beschikbaar om contact met hen op te nemen. (...) Voor gemeenten is het moeilijk om te handhaven op huisvesting op het moment dat geen zicht is op de verblijfsadressen van arbeidsmigranten. Daarnaast zijn arbeidsmigranten soms voor instanties onvindbaar, waardoor het moeilijk is om gericht hulp te geven” (Aanjaagteam, 2020, p. 30).

## *6.4 Aanvullende bevindingen*

### *6.4.1 De rol van het college, de rol van de raad*

Aangezien de gemeente het beleid met betrekking tot de arbeidsmigranten niet recentelijk heeft vormgegeven in een beleidsnota, kan dit beleid ook niet worden vastgesteld door de raad. Op 17 december 2009 stelt de raad de laatste kadernota vast die specifiek betrekking heeft op dit onderwerp.

Wel wordt naar aanleiding van het rapport van Conclur op 19 april 2018 door de raad besloten het beleid onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan ‘Landelijk gebied Opmeer 2014’ te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfsterreinen. Zoals eerder gesteld is het opvallend, dat in het bestemmingsplan het maximaal aantal huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfsterreinen in het bestemmingsplan nog steeds 30 en niet 60 bedraagt.

Het Kruimelgevallenbeleid, zoals dat door het college wordt vastgesteld op 5 februari 2019 wordt niet verder besproken in de commissie of in de raad. Wel wordt dit beleid op 12 februari 2019 via een raadsinformatiebrief gedeeld met de raad.

10 september 2020 wordt het rapport “Arbeidsmigranten in West-Friesland” van Decisio via een raadsinformatiebrief gedeeld met de raad. Ook worden de actualisatie van de cijfers van arbeidsmigranten in Noord-Holland Noord op 25 mei 2021 gedeeld met de raad. In deze raadsinformatiebrief wordt gesteld, dat de Westfriesse gemeenten voor ogen hebben om gezamenlijk middelen te genereren om tot een gedegen en gedragen plan te komen en dat de gemeenteraad in het vierde kwartaal hier verder geïnformeerd zal worden. Dit vindt echter niet traceerbaar plaats.

De volgende actualisatie wordt op 20 december 2022 gedeeld met de raad en ook hier wordt gesteld dat deze actualisatie een belangrijke pijler is voor verdere voorstellen voor de registratie van deze werknemers en voor het beleid om huisvesting te organiseren. Raadsvoorstellen worden nadien echter niet traceerbaar aangeboden. Diezelfde dag, 20 december 2022, verschijnt een tweede raadsinformatiebrief over het onderzoek dat is uitgevoerd door Sweco. Hier wordt melding gemaakt van een gezamenlijke aanpak door de samenwerkende Westfriesse gemeenten, het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord en de provincie. Ook hier blijft echter onduidelijk wat deze aanpak precies behelst en in hoeverre de raad hier nog iets over kan besluiten.

Op 23 februari 2023 wordt een plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen gepresenteerd tijdens een beeldvormende bijeenkomst. In de presentatie die wordt gehouden tijdens deze beeldvormende bijeenkomst op 23 februari 2023 staat vermeld, dat de gemeente in de jaren 2023-2025 120 additionele logiesbedden voor buitenlandse werknemers zal realiseren (Presentatie, 23 februari 2023). Hoe dit zal plaatsvinden en welke rol de raad hierin vervult, blijft echter nadien nog steeds onduidelijk. Op de vraag wat nu nadien is gebeurd met dit plan van aanpak wordt het volgende antwoord gegeven: “Het college heeft op 14 februari 2023 het plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen vastgesteld. Vervolgens is intern gewerkt aan de uitvoering van het besluit” (Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023).

De jaarstukken 2022 die voor de raadsvergadering van 6 juli 2023 worden geagendeerd, vermelden eveneens dat de regio Westfriesland in gezamenlijkheid met de provincie uitvoering moet geven aan een aantal actiepunten. De basis hiervoor is een woonakkoord 2020-2025 welke is gesloten tussen de regio Westfriesland en de provincie. In 2023 komen de bestuurlijk opdrachtgevers bij elkaar om de voortgang van de opgave te bespreken en de vervolgstappen te bepalen, aldus de jaarstukken 2022. Ook nu wordt niet duidelijk welke rol de raad hierin te vervullen heeft.

Tijdens de interviews komt naar voren, dat de raad in eerdere jaren heel dicht op de individuele dossiers acteert, maar de laatste jaren meer afstand neemt tot individuele vergunningverlening.

Naar aanleiding van de raadsinformatiebrief van 10 november 2020 worden door een fractie vragen ingediend die betrekken hebben op een verleende omgevingsvergunning voor een expathotel in Spanbroek. Deze vragen worden op 3 november 2020 beantwoord. De raadsinformatiebrief en de beantwoording van de ingediende vragen geven geen aanleiding voor verdere vragen of opmerkingen tijdens de raadsvergadering (Raadsvergadering, 15 december 2020). De beide raadsinformatiebrieven van 20 december 2022 geven eveneens geen aanleiding tot vragen of opmerkingen vanuit de raad.

Geen sprake is van actueel beleid dat specifiek is gericht op het huisvesten van arbeidsmigranten, laat staan van beleid dat door de raad kan worden vastgesteld. Andere gemeenten hebben beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten recentelijk laten vaststellen door hun raad. Dit leidt tot uitgebreide bespreking en discussie in de raad van zo’n gemeente, waarbij de raad goed in stelling wordt gebracht en waarbij opvalt dat de raad een zeer actieve rol vervult.

Uitgevoerd onderzoek wordt door het college weliswaar gedeeld met de raad in de vorm van een informatiebrief, maar dit jaagt geen raadsdiscussie aan.

Verder valt op dat een aantal keer wordt aangekondigd dat de gemeente werkt aan een plan van aanpak en beleid voor het huisvesten van arbeidsmigranten, maar dat nadien hier geen vervolg aan wordt gegeven in de vorm van raadsvoorstellen. De indruk ontstaat, dat in regionaal verband zeer veel gebeurt, maar dat de raad hier niet actief in stelling wordt gebracht.

Ook op het gebied van handhaving en toezicht valt op, dat in andere gemeenten actief een discussie met de raad wordt gezocht, terwijl dat in Opmeer niet gebeurt. Zo worden in andere gemeenten het VTH-beleid aangeboden aan de raad en worden ook de uitvoeringsprogramma's aangeboden en besproken met de raad. In deze gemeenten vindt dan met name discussie plaats over de prioritering op het gebied van toezicht en handhaving. Een analyse van de site van de gemeente leert, dat op 20 juni 2022 de VTH-strategie via een informatiebrief wordt gedeeld en dat het VTH-jaarverslag 2021 wordt aangeboden op 30 juni 2022. Het VTH-jaarverslag 2022 en het uitvoeringsprogramma 2023 worden via een informatiebrief op 12 september 2023 aangeboden aan de raad. Deze documenten worden echter ter kennisgeving aangeboden.

## 6.5 Slotanalyse

Als de bovenstaande analyse wordt afgezet tegen het eerder geformuleerde normenkader, ontstaat het volgende beeld:

| Operationele norm                                                        | Paragraaf in de analyse | Bevinding                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                          |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Operationele norm voor beleid</b>                                     | <b>6.2</b>              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Het beleid is conform Nationale wetgeving en EU-richtlijnen vormgegeven. | 6.2.1.1                 | <p>In de kadernota die in 2009 wordt vastgesteld, wordt aangegeven dat de gewenste situatie dient te voldoen aan wet- en regelgeving, maar de nota zelf gaat hier verder niet op in (Kadernota, 2009, p. 17). Ook het raadsvoorstel van 17 december 2009, waarin de kadernota wordt vertaald naar gemeentelijk beleid, gaat niet verder in op de nationale wetgeving of de EU-doelstellingen.</p> <p>Op 3 september 2013 wordt een convenant vastgesteld, waarin de gemeente zich verplicht een beleidskader vast te stellen dat voldoende mogelijkheden biedt om bestaande huisvestingscapaciteit te benutten, dan wel nieuwe te realiseren. Nadien wordt echter geen beleidskader meer vastgesteld. Vermoedelijk gaat men ervan uit, dat de gemeentelijke vertaling van de kadernota, zoals deze op 17 december 2009 is</p> |

|                                                                                                                                                                                                                    |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                    |         | <p>vastgesteld, een toereikend beleidskader biedt. Hierin wordt immers aangegeven hoe de gemeente aanvragen zal beoordelen.</p> <p>Het beeld is, dat het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten niet in een actuele beleidsnota is vastgelegd, maar in de bestemmingsplannen. Dit beeld wordt tevens tijdens de interviews bevestigd.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>Per huisvestingscategorie dient aangegeven te worden of huisvesting is toegestaan en zo ja, wat per categorie het maximaal aantal personen is. Begrippen die gehanteerd worden zijn duidelijk en eenduidig.</p> | 6.2.1.2 | <p>Op 19 april 2018 besluit de raad het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan ‘Landelijk gebied Opmeer 2014’ te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfspercelen (Besluitenlijst gemeenteraad, 19 april 2018).</p> <p>Opmerkelijk is wel, dat als het bestemmingsplan Landelijk Gebied wordt geraadpleegd, hier nog steeds een maximum van 30 seizoensarbeiders per bedrijf wordt vermeld (2.5.12, Toelichting bestemmingsplan Landelijk Gebied). Het bestemmingsplan is dus niet gewijzigd naar aanleiding van het raadsbesluit.</p> <p>Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting opgegeven: “Plannen met meer dan 30 plaatsen voldoen niet aan het bestemmingsplan en kunnen met een uitgebreide procedure worden vergund, met inachtneming van de overige bestemmingsplanregels” (Ambtelijke reactie, 10 juli 2023, vgl. Ambtelijk wederhoor, 28 september 2023).</p> <p>In de kadernota wordt duidelijk waar men arbeidsmigranten kan huisvesten. Niet duidelijk is evenwel, onder welke nadere voorwaarden huisvesting is toegestaan en welke maxima gelden.</p> |
| <p>Eén persoon per slaapkamer en minimaal 15 m2 leefoppervlakte per persoon. 5,5 m2 per slaapkamer.</p>                                                                                                            | 6.2.1.3 | <p>Hoewel de beleidsregels Kruimelgevallen stellen dat per woning vier arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest, wordt niet als eis gesteld, dat iedere arbeidsmigrant de beschikking moet hebben over een eigen kamer.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                                                                                               |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                               |         | <p>De gemeente gaat ook in andere documenten niet uit van eenpersoons slaapkamers. Zo wordt in het bestemmingsplan Landelijk Gebied aangegeven, dat de oppervlakte van een kamer minimaal 5 m2 per persoon moet bedragen, met een maximum van twee personen per kamer (3.6.1, Bestemmingsplan Landelijk Gebied Opmeer).</p> <p>Het criterium van 5 m2 per persoon per slaapkamer voldoet aan de SNF norm (3,5 m2), maar niet aan de norm van 5,5 m2 die het Aanjaagteam heeft gesteld.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie worden actief opengesteld voor EU-arbeidsmigranten. | 6.2.1.4 | <p>In het convenant dat op 3 september 2013 ondertekend wordt, verplicht de gemeente zich in overleg met werkgevers zodanige voorzieningen te treffen, dat inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden (art. 4 lid 1, Convenant). Tevens dient de gemeente zich in te spannen om de beschikbare middelen voor taalcursussen ook ter beschikking te stellen voor arbeidsmigranten en arbeidsmigranten op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen (art. 4 lid 2, Convenant). Opmerkelijk is, dat de ondervraagde arbeidsmigranten geen weet hebben van taalcursussen. Ook overigens zijn geen documenten bekend die wijzen op de realisatie van deze ambities.</p> <p>Arbeidsmigranten aan hun kant hebben weinig behoefte aan contact met de gemeente, aangezien zij bevreesd zijn voor extra controles of dat zij meer belasting moeten betalen.</p> |
| De gemeente beschikt over een actueel (jaarlijks vastgesteld) toezichtsplan.                                  | 6.2.1.5 | <p>Jaarlijks wordt door het college een uitvoeringsprogramma VTH vastgesteld. Ook verschijnt jaarlijks een VTH jaarverslag.</p> <p>Met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten heeft de gemeente in het jaarverslag 2022 de volgende doelstelling geformuleerd: "Geen huisvesting van arbeidsmigranten buiten de beleidskaders zoals vastgesteld in het bestemmingsplan Landelijk gebied en de Kadernota huisvesting buitenlandse werknemers". Deze doelstelling wordt vertaald naar de volgende indicator: "Aantal bekende huisvestingslocaties van arbeidsmigranten buiten de beleidskaders zoals vastgesteld in het</p>                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                                           |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                           |         | <p>bestemmingsplan Landelijk gebied en de Kadernota huisvesting buitenlandse werknemers</p> <p>In het uitvoeringsprogramma VTH 2023 behoort de huisvesting van arbeidsmigranten niet expliciet tot de onderwerpen die hoog geprioriteerd zijn. Wel is mogelijk dat het illegaal gebruik van bedrijfspanden en het niet recreatief gebruik van verblijfsrecreatie mede betrekking heeft op het onvergund huisvesten van arbeidsmigranten. Dit wordt in het ambtelijk wederhoor bevestigd: Het 'Goed houden van de recreatieve leefomgeving' betreft tevens het huisvesten van arbeidsmigranten' (Ambtelijk wederhoor, 26 september 2023).</p> <p>Opmerkelijk is, dat de doelstellingen zoals deze worden geformuleerd in het VTH jaarverslag van 2022 expliciet ingaan op de huisvesting van arbeidsmigranten, terwijl in het uitvoeringsprogramma 2022 en 2023 niet als zodanig doelstellingen staan geformuleerd die expliciet betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten.</p> |
| Duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheid heeft. | 6.2.2.1 | <p>In de convenanten wordt aangegeven welke verantwoordelijkheid de huisvesters hebben en wat de verplichtingen van gemeente zijn.</p> <p>Zo verplichten huisvesters zich om de uniforme huisvestingsnorm in acht te nemen, evenals alle voorschriften van het Bouwbesluit, het bestemmingsplan en andere gemeentelijke voorschriften, waaronder het bijhouden van een nachtregister.</p> <p>Op basis van het convenant van 2013 en 2014 verplicht de gemeente zich zodanige voorzieningen te treffen dat inschrijving in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Het beleid is gebaseerd op valide causale relaties.       | 6.2.2.2 | <p>In de kadernota worden de nodige beleidsveronderstellingen gehanteerd. Zo ziet men een relatie tussen het gebrek aan alternatieven voor huisvesting in combinatie met het ontbreken van een goed handhavingsbeleid enerzijds en illegale huisvesting anderzijds. Ook wordt in deze nota de causale relatie tussen de</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                                                            |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                            |            | onduidelijkheid in beleid en de lange procedures en illegale huisvesting gelegd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Operationele norm voor uitvoering</b>                                                   | <b>6.3</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Vanuit de gemeente wordt toezicht uitgeoefend op de naleving van gemeentelijke bepalingen. | 6.3.1.1    | <p>Hoewel de raad behoefte heeft aan een actueel beeld van illegale huisvesting, heeft de gemeente geen integraal beeld hiervan. Controle op illegale huisvesting wordt uitgevoerd op basis van klachten of meldingen, maar dit levert geen volledig beeld op. Deze reactieve insteek wordt ook tijdens andere interviews bevestigd. Nu wordt vooral geacteerd op basis van klachten, signalen van collega's en rondes die men zelf maakt.</p> <p>De indruk bij de gemeente is, dat illegale huisvesting niet veel voorkomt in de gemeente. Onvergunde huisvesting vindt met name plaats bij het recreatiepark De Perelaer. Dit heeft in het verleden ook wel tot het opleggen van dwangsommen geleid.</p> <p>Tijdens de controles stuitte de gemeente op illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Daarnaast kwamen tijdens de controles ook andere zaken aan het licht. Hoewel de huurprijzen niet te hoog zijn, slaapt men soms wel met vier tot vijf man in een stacaravan waar maar twee slaapkamers zijn ingericht. Ook is de ventilatie niet altijd op orde.</p> <p>Door op verschillende data binnen een langere periode dezelfde personen aan te treffen en hier goed verslag van te doen, kon de gemeente het invorderen van een dwangsom op de Perelaer met succes rechtvaardigen.</p> |
| De huisvesting geschiedt conform het gemeentelijk beleid.                                  | 6.3.1.2    | <p>De perceptie van huisvesting verschilt onder de respondenten. Respondenten die vermoedelijk illegaal gehuisvest worden, slapen soms met acht personen in een woning en moeten een kamer delen. Soms slapen drie arbeidsmigranten op één kamer. De kamers mogen niet altijd worden afgesloten met als gevolg dat veel gestolen wordt. De afgelopen twee maanden zijn deze arbeidsmigranten één tot drie keer verhuisd zonder dat vooraf wordt aangegeven wanneer en waarheen men gaat verhuizen. Dit gebeurt ook</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |         | <p>midden in de nacht als men bang is voor controle. Soms wordt nooit schoongemaakt en algemeen klagen deze respondenten over de slechte hygiëne in het huis.</p> <p>Bij de vergunde huisvesting wordt over het algemeen goed voldaan aan de voorwaarden.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Het proces van vergunningsafhandeling verloopt doelmatig.                                                                                                                                                                                                                                             | 6.3.1.3 | <p>Het proces van vergunningverlening laat zich goed vergelijken met de procesvoering binnen andere gemeenten. Aangezien de gemeente geen aparte beleidsnota hanteert met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten, wordt eerst aan het bestemmingsplan getoetst. Mocht de aanvraag niet passen, dan kan men bezien of een en ander buitenplans op basis van de beleidsregels Kruiemelgevallen is in te passen.</p> <p>Aan de hand van de casestudie wordt duidelijk, dat de gemeente actief registreert wanneer een vergunning expireert en opnieuw moet worden aangevraagd. De gemeente voert snel intern en extern overleg. Daarnaast behoeft geen vergunning brandveilig gebruik aangevraagd te worden en maakt men relatief weinig gebruik van externe adviseurs. De indruk bestaat echter, dat het dossier dat betrekking heeft op deze casus niet compleet is.</p> |
| De uitvoering dient voldoende draagvlak te hebben bij raadsleden, collegeleden en externe betrokkenen (werkgevers, huisvesters, arbeidsmigranten). De mate van draagvlak is te traceren aan de hand van commissie- en raadsvergaderingen, interviews met werkgevers, huisvesters en arbeidsmigranten. | 6.3.2.1 | <p>Aangezien de gemeente geen actueel beleidskader hanteert dat specifiek gericht is op de huisvesting van arbeidsmigranten, kan niet getraceerd worden in hoeverre draagvlak bestaat voor het beleid.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Ambtenaren die het beleid uitvoeren zijn voldoende geëncapaciteerd. Voldoende opleiding, werkervaring en capaciteit aanwezig. Voldoende middelen zijn beschikbaar om het beleid uit te kunnen voeren: ICT                                                                                             | 6.3.3.1 | <p>Op het gebied van toezicht en handhaving rijst de indruk dat de capaciteit erg beperkt is. Hoewel tijdens de interviews wordt aangegeven dat de personele capaciteit op het gebied van handhaving en toezicht op orde is, wordt tevens aangegeven, dat de toezichtscapaciteit voor locaties buiten het recreatiegebied zeer beperkt is.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                                                                  |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| voorzieningen, administraties, overige middelen.                                                 |         | <p>Het uitvoeringsprogramma 2023 vermeldt in dit verband, dat in 2022 de focus lag op het op sterkte houden van de uitvoeringsorganisatie met name door inhuurkrachten. Het grote aantal planinitiatieven en personeelsswisselingen zorgden voor een hoge werkdruk. In 2023 wordt de afdeling nog steeds gekenmerkt door een groot personeelsverloop. Er is sprake van schaarste aan gekwalificeerd personeel en dus sprake van een tekort aan specialistische kennis en capaciteit.</p> <p>Wanneer de beschikbare capaciteit wordt afgezet tegen het verwachte werkaanbod, zoals weergegeven in het uitvoeringsprogramma 2023, kan geconstateerd worden dat voldoende personele en financiële capaciteit beschikbaar is (VTH-uitvoeringsprogramma 2023, p. 14).</p> |
| De gemeente weet waar arbeidsmigranten wonen, waar ze werken en via welke werkgever dat gebeurt. | 6.3.4.1 | <p>Desgevraagd wordt gesteld dat de raad graag in beeld wil hebben of en in welke mate sprake is van illegale huisvesting. Een integraal beeld hiervan is echter moeilijk te vormen. Soms komen klachten of meldingen binnen en wordt op basis hiervan een controle uitgevoerd. Dit levert echter geen volledig beeld op.</p> <p>De gemeente beschikt niet over een geautomatiseerde administratie, waarmee snel en accuraat een overzicht kan worden gegenereerd van verstrekte vergunningen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| De gemeente leeft de BRP bepalingen onverkort na. De gemeente stimuleert een RNI registratie.    | 6.3.4.2 | <p>Een knelpunt op het gebied van registratie is, dat het weliswaar verplicht is om bij een verblijf langer dan vier maanden te registreren voor de BRP, maar dat dit niet met een bestuurlijke sanctie kan worden afgedwongen. “We kunnen op dit moment geen boete opleggen”, aldus de respons in dit verband.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies

Op basis van de analyse van de bevindingen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De gemeente Opmeer werkt met een beleidskader dat in 2009 is vastgesteld. Met de ondertekening van een regionaal convenant (2013) verplicht de gemeente zich een beleidskader vast te stellen dat voldoende mogelijkheden biedt om bestaande huisvestingscapaciteit te benutten, dan wel nieuwe te realiseren. Dit convenant leidt echter niet tot een nieuw beleidskader c.q. beleid.
- Het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten is niet in een actuele beleidsnota vastgelegd. De uitvoering van het beleid vindt plaats in de bestemmingsplannen inclusief het “kruimelgevallen”-beleid.
- De gemeente stelt niet als eis, dat arbeidsmigranten gehuisvest dienen te worden in een eenpersoonsslaapkamer. Ook wordt geen percentage eenpersoonsskamers gegeven, hetgeen in de gemeente Medemblik wel wordt gedaan.
- Met het regionaal convenant (2013) verplicht de gemeente zich in overleg met werkgevers zodanige voorzieningen te treffen, dat inschrijving van arbeidsmigranten in de GBA op efficiënte wijze kan plaatsvinden en om middelen voor taalcursussen ter beschikking te stellen voor arbeidsmigranten. En tevens op maat informatie te verschaffen over het aanbod aan taalcursussen. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat deze verplichting wordt nagekomen.
- Arbeidsmigranten hebben aan hun kant weinig behoefte aan contact met de gemeente. Men is bang dat voor extra controles of dat men meer belasting moet betalen, als contact wordt opgenomen met de gemeente.
- De activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten zijn minder concreet geformuleerd in de VTH-uitvoeringsprogramma's dan bij de gemeente Medemblik. De VTH-jaarverslagen gaan wel concreter in op de activiteiten die op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten worden uitgevoerd.
- De gemeente neemt zelf geen initiatief in de huisvesting van arbeidsmigranten. De primaire verantwoordelijkheid voor de huisvesting ligt bij huisvesters en werkgevers, waarbij de gemeente een faciliterende en toetsende rol op zich neemt.
- De kadernota (2009) gaat uit van een relatie tussen adequate huisvesting, illegale huisvesting en vergunnen, toezicht en handhaving. De gemeente levert echter geen extra inspanning om via het vergunnen van huisvesting, illegale huisvesting terug te dringen en daarmee tevens het beslag op toezicht en handhaving te reduceren.
- De gemeente spant zich in om illegale huisvesting op de Perelaer te voorkomen. De gemeente werkt echter niet met een leegstandslijst of voert andere acties uit die specifiek zijn gericht op het traceren van illegale huisvesting op overige locaties.
- De gemeente Opmeer handhaaft op basis van klachten en meldingen. De gemeente maakt geen inschatting van mogelijke illegale huisvesting en heeft geen volledig beeld van illegale huisvesting. De gemeente controleert jaarlijks de vergunde huisvesting op de gebruikelijke wijze. Daarnaast voert de gemeente herhaal controles uit met het oog op registratie. In sommige gevallen legt de gemeente bestuurlijke sancties op.

- Uit controles blijkt dat bij vergunde huisvesting doorgaans wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden. Vergunde huisvesting betekent voor arbeidsmigranten veelal een ruimere behuizing, waarbij de hygiëne en de brandveiligheid beter geborgd is. Bij illegale huisvesting is het beeld beduidend pessimistischer.
- De procedure voor vergunningverlening worden binnen de gestelde termijnen doorlopen, zo blijkt uit de casestudie. De casus laat bovendien zien dat de initiatiefnemer kan volstaan met een vergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening. Een vergunning brandveilig gebruik maakt geen onderdeel uit van deze procedure. Dit zou tot een (veel) langere procedure kunnen leiden. Het aantal adviserende actoren is beperkt, zo wordt geen advies ingewonnen bij de Agrarische Beoordelingscommissie. Deze conclusies zijn echter gebaseerd op de case studie, waarvan het vermoeden bestaat dat het dossier niet compleet was.
- De gemeente onderneemt geen pogingen om de registratie te verbeteren, bijvoorbeeld door invoering van het Westlands model. Sommige uitzendbureaus raden de arbeidsmigranten af om te registreren.
- Het overzicht van verleende vergunningen is niet compleet. Zo ontbreekt een omgevingsvergunning voor een expathotel aan de Waterkant 54 in Spanbroek. De gemeente beschikt niet over een geautomatiseerde administratie.
- De gemeente beschikt niet over actueel beleid gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten. Voor de gemeenteraad ontbreekt daarmee een kader om collegebesluiten met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten te toetsen. Informatiebrieven vanuit het college doen niets af aan deze omissie.
- In april 2018 besluit de raad het beleid met betrekking tot de huisvesting van seizoenarbeiders onder de gestelde voorwaarden van het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Opmeer 2014' te verruimen naar maximaal 60 huisvestingsplaatsen op agrarische bedrijfspercelen. Als het bestemmingsplan Landelijk Gebied wordt geraadpleegd, wordt hier echter nog steeds een maximum van 30 seizoenarbeiders per bedrijf vermeld.
- Meerdere aanzetten tot beleid krijgen geen vervolg en bereiken de gemeenteraad niet in de vorm van een raadsvoorstel. Illustratief is het plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen (Beeldvormende raadsbijeenkomst 23 februari 2023). Het college heeft vervolgens het plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen vastgesteld.
- Ook regionale initiatieven met betrekking tot arbeidsmigranten leiden niet tot raadsvoorstellen.
- Opmerkelijk is, dat VTH-uitvoeringsprogramma's en VTH-jaarverslagen ter kennisgeving worden aangeboden aan de raad en vervolgens zonder discussie voor kennisgeving worden aangenomen.

## 7.2 Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies, kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Het beleid van de gemeente met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten is in de bestemmingsplannen en in de regels met betrekking tot kruimelgevallen vastgelegd. Vermoedelijk gaan ook andere beleidsdocumenten in op de huisvesting. Dit levert een vrij versnipperd beeld op, met als gevolg dat belanghebbenden niet altijd goed op de hoogte (kunnen) zijn van de regels die de gemeente stelt aan de huisvesting van arbeidsmigranten. Aanbevolen wordt één beleidskader vast te stellen dat specifiek gericht is op de huisvesting van arbeidsmigranten. In dit beleidskader kan worden aangegeven welke maxima gelden voor welk gebied en kan men tevens ingaan op de voorwaarden en de ruimtelijke onderbouwing. Dit beleidskader kan vertaald worden naar concrete beleidsregels die gepubliceerd kunnen worden. Op deze manier ontstaat een integraal beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten, dat ook als zodanig naar belanghebbenden gecommuniceerd kan worden.
- De VTH-jaarverslagen beschrijven concreter de activiteiten die met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten worden uitgevoerd, dan de VTH-uitvoeringsprogramma's. Aanbevolen wordt, om in de uitvoeringsprogramma's in de lijn van de jaarverslagen expliciet doelstellingen te formuleren die betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten.
- Aanbevolen wordt de nieuwe wet Goed verhuurderschap te benutten. Hierin wordt aangegeven dat de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst gescheiden dienen te zijn. Ook geeft deze wet andere criteria aan, waaraan de verhuur van woonruimte dient te voldoen. Zo wordt iedere vorm van intimidatie richting de huurder verboden, zijn maxima gesteld aan waarborgsommen, is een verplichting vastgelegd om de huurder te informeren, is het in rekening brengen van servicekosten gereguleerd, etc.
- Stimuleer de registratie van arbeidsmigranten, onder meer door invoering van het Westlands model, door huisvesters op het belang van registratie aan te spreken en door een bestuurlijke boete vast te leggen in de APV. De Wet BRP geeft de colleges van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een bestuurlijke boete van ten hoogste 325 euro op te leggen. Deze boete kan worden opgelegd aan burgers die een in de wet opgenomen verplichting, die van belang is voor het correct bijhouden van de basisregistratie personen, niet nakomen,.
- Aanbevolen wordt om de administratie van vergunde huisvesting te automatiseren, zodat snel een volledig overzicht kan worden gegeven van verstrekte vergunningen.

## ***Lijst van geraadpleegde documenten***

### *Gemeente Opmeer*

- Gemeente Opmeer, Adviesnota B&W, Nota Huisvesting EU arbeidsmigranten in West-Friesland, 23 oktober 2012.
- Gemeente Opmeer, Adviesnota B&W, Vaststelling convenant huisvesting arbeidsmigranten West-Friesland, 3 september 2013.
- Gemeente Opmeer, Adviesnota B&W, Convenant inzake huisvesting arbeidsmigranten West-Friesland 2013-2018, 4 maart 2014.
- Gemeente Opmeer, Adviesnota B&W, Verruiming beleid huisvesting seizoenarbeiders op agrarische bedrijfspercelen, 27 maart 2018.
- Gemeente Opmeer, Besluitenlijst college, 10 november 2020.
- Gemeente Opmeer, Adviesnota B&W, Raadsinformatiebrief stand van zaken onderzoek arbeidsmigranten in Westfriesland, 10 november 2020.
- Gemeente Opmeer, Raadsinformatiebrief, Rapport Decisio “Actualisatie cijfers arbeidsmigranten NHN”, 25 mei 2021.
- Gemeente Opmeer, Raadsinformatiebrief actualisatie onderzoek arbeidsmigranten Noord-Holland Noord van Decisio, 20 december 2022.
- Gemeente Opmeer, Raadsinformatiebrief, Locatieonderzoek huisvesting buitenlandse werknemers, 20 december 2022.
- Portefeuillehoudersoverleg Verkeer & Vervoer, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken, Regionale Kadernota Huisvesting Buitenlandse Werknemers West-Friesland, 7 januari 2008.
- Gemeente Opmeer, Raadsbesluit en -voorstel, Regionale Kadernota Huisvesting Buitenlandse Werknemers West-Friesland, 17 december 2009.
- Gemeente Opmeer, Raadsinformatiebrief, Actualisatie onderzoek arbeidsmigranten Noord-Holland Noord van Decisio, 20 december 2022.
- Gemeente Opmeer, Besluitenlijst van de vergadering van het college, 10 februari 2009.
- Gemeente Opmeer, Besluitenlijst van de vergadering van het college, 20 maart 2018.
- Gemeente Opmeer, Besluitenlijst gemeenteraad, 19 april 2018.
- Gemeente Opmeer, Raadsvoorstel verruiming beleid huisvesting seizoenarbeiders op agrarische bedrijfspercelen, 17 april 2018.
- Gemeente Opmeer, Adviesnota B&W, Nota Huisvesting EU arbeidsmigranten in West-Friesland, 23 oktober 2012.
- Conclusus, Huisvesting buitenlandse werknemers in De Kop van Noord-Holland en Opmeer, februari 2018.
- Decisio, Arbeidsmigranten in West-Friesland, 22 maart 2020.
- Decisio, Actualisatie Onderzoek Arbeidsmigranten Noord-Holland Noord, 6 juli 2022.
- Gemeente Opmeer, Beleidsregel van het college houdende regels omtrent omgevingsvergunningen Kruimelgevallenbeleid, 21 februari 2019.
- Gemeente Opmeer, Jaarverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2022, juli 2023.
- Gemeente Opmeer, Uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving

omgevingsrecht Opmeer 2023, ongedateerd.

- Gemeente Opmeer, Bestemmingplan Landelijk Gebied, vastgesteld 5 november 2011, ruimtelijkeplannen.nl.
- Gemeente Opmeer, Beantwoording vragen inzake expathotel aan de Waterkant 54 te Spanbroek, 3 november 2020.
- Gemeente Opmeer, Plan van aanpak huisvesting aandachtsgroepen, 12 januari 2023.
- Gemeente Opmeer, Presentatie beeldvormende bijeenkomst, 23 februari 2023.
- Gemeente Opmeer, Jaarstukken 2022, 6 juli 2023.
- Gemeente Opmeer, Voorjaarsnota 2023, Kadernota 2024-2027, 6 juli 2023.
- Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, College versus appellant, ECLI:NL:RVS:2023:498, 8 februari 2023.
- Gemeente Opmeer, Beleidsplan Fysieke Leefomgeving 2021-2024, 25 mei 2021.
- Gemeente Opmeer, Uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Opmeer 2022.
- Gemeente Opmeer, Adviesnota, Ondertekening Nationale Intentieverklaring Huisvesting MOE-landers, 14 februari 2012.
- Gemeente Opmeer, Plan van aanpak handhaving permanente bewoning van recreatieobjecten, 21 februari 2007.

#### *Casestudie Gemeente Opmeer*

- Gemeente Opmeer, Email verkeer met aanvrager, omgevingsdienst, etc. in verband met de vergunningaanvraag Kaag 19a te Spanbroek.
- Gemeente Opmeer, Ontvangstbevestiging aanvraag, 2 september 2019.
- Gemeente Opmeer, Omgevingsvergunning, 24 oktober 2019.
- Gemeente Opmeer, begeleidend schrijven omgevingsvergunning, 24 oktober 2019.
- Gemeente Opmeer, Legesnota, 24 oktober 2019.

#### *Gemeente Medemblik*

- Gemeente Medemblik, Beleidsregels Huisvesting Buitenlandse Werknemers, 11 mei 2021.
- Gemeente Medemblik, Beleidsregels Huisvesting Buitenlandse Werknemers, brochure.
- Gemeente Medemblik, Collegevoorstel Vaststellen beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers, DOC-21-358439.
- Gemeente Medemblik, Nota zienswijzen en ambtshalve wijzigingen 'Beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers gemeente Medemblik.
- Gemeente Medemblik, Collegevoorstel Evaluatierapport beleid huisvesting buitenlandse werknemers, 15 oktober 2019.
- Gemeente Medemblik, Raadsvoorstel Evaluatierapport beleid huisvesting buitenlandse werknemers, 19 december 2019.
- Gemeente Medemblik, Raadsvoorstel, Ontwerpbeleid huisvesting buitenlandse werknemers, 26 november 2020.
- Gemeente Medemblik, Besluitenlijst gemeenteraad, 26 november 2020.

- Gemeente Medemblik, Gespreksverslag, 18 februari 2020.
- Gemeente Medemblik, Gespreksverslag, 31 augustus 2020.
- Gemeente Medemblik, Gespreksverslag, 1 september 2020.
- Gemeente Medemblik, Gespreksverslag, 8 september 2020.
- Gemeente Medemblik, Raadsvoorstel, Vaststellen beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers, 8 juli 2021.
- Gemeente Medemblik, Besluitenlijst raadsvergadering, d.d. 8 juli 2021.
- Gemeente Medemblik, Besluitenlijst raadsvergadering, d.d. 9 september 2021.
- Gemeente Medemblik, Notulen raadscommissie, 28 juni 2021.
- Gemeente Medemblik, Notulen raadscommissie 31 mei 2021.
- Gemeente Medemblik, Uitnodiging themabijeenkomst, 4 november 2019.
- Gemeente Medemblik, Informatienota, Actualisatie onderzoek arbeidsmigranten Noord-Holland Noord van Decisio, 20 december 2022.
- Gemeente Medemblik, Informatienota, Locatieonderzoek huisvesting buitenlandse werknemers, 20 december 2022.
- Gemeente Medemblik, Uitvoeringsprogramma 2023, december 2022.
- Gemeente Medemblik, Informatienota uitvoeringsprogramma 2023, 14 december 2022.
- Gemeente Medemblik, Evaluatie uitvoeringsprogramma 2021, 16 februari 2022.
- Gemeente Medemblik, Informatienota evaluatie uitvoeringsprogramma 2021, 16 februari 2022.
- Gemeente Medemblik, Informatienota uitvoeringsprogramma 2022, 13 december 2021.
- Gemeente Medemblik, Beleidsplan ruimtelijke ordening, vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2022-2024, december 2021.
- Gemeente Medemblik, Uitvoeringsprogramma 2022, december 2021.
- Gemeenteraad Medemblik, Motie aanvulling op aanbevelingen 5 en 6, 19 december 2019.
- Gemeenteraad Medemblik, Motie direct uitvoeren rapport arbeidsmigranten, 19 december 2019.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement afschaffen discriminatie bij huisvesting, 8 juli 2021.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement aanpassen percentage huisvestingsplekken, 8 juli 2021.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement Eerst duidelijkheid juridische en wettelijke (on)mogelijkheden, 8 juli 2021.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement Maximalisering aantal tijdelijke gehuisveste buitenlandse werknemers, 8 juli 2021.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement, Ook een verblijfsregister bij midstay huisvesting, 8 juli 2021.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement, Ruimtelijke verantwoording, 8 juli 2021.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement, Afwijkingen via de raad, 9 september 2021.
- Gemeente Medemblik, Nota zienswijzen en ambtshalve wijzigingen 'Beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers gemeente Medemblik', 8 juli 2021.
- Provincie Noord-Holland, Locatie-onderzoek huisvesting buitenlandse werknemers in de Kop van Noord-Holland, 16 december 2020.
- Stibbe, Advies conceptbeleid huisvesting arbeidsmigranten, 25 november 2020.
- SWDV Advocaten, Advies inzake de huisvesting van arbeidsmigranten, 21 april 2021.
- Sweco, Locatieonderzoek naar middelgrote locaties voor de huisvesting van buitenlandse werknemers, 20 december 2022.

- Decisio, Arbeidsmigranten in West-Friesland, 22 maart 2020.
- Decisio, Actualisatie Onderzoek Arbeidsmigranten Noord-Holland Noord, 6 juli 2022.
- RIGO Research en Advies, Huisvesting van buitenlandse werknemers in Medemblik, 10 september 2019.
- RIGO Research en Advies, Gespreksthema lijst Gemeenteraad, 24 juni 2019.
- RIGO Research en Advies, Huisvesting van buitenlandse werknemers, presentatie, 4 november 2019.
- Gemeente Medemblik, Beantwoording vragen voorafgaand aan de raadscommissie, 29 juni 2023.
- Gemeente Medemblik, Beantwoording vragen voorafgaand aan de raadscommissie, 2 december 2021.
- Gemeente Medemblik, Beantwoording politieke vragen raadsleden, vragen gesteld op 27 september 2021.
- Gemeente Medemblik, Uitvoerings- en handavingsstrategie, 2023-2026, 20 juni 2023.
- Gemeente Medemblik, Omgevingsanalyse, juni 2023.
- Gemeente Medemblik, Werkafspraken VRNHN, juni 2023.
- Gemeente Medemblik, Participatieprotocol, juni 2023.
- Gemeente Medemblik, Beschrijving proces vergunningverlening en initiatieven, juni 2023.

#### *Casestudie gemeente Medemblik*

- Mailwisseling omgevingsdienst en gemeente Medemblik.
- Mailwisseling gemeente Medemblik en aanvrager.
- Gemeente Medemblik, verzoek aanvullende gegevens, 7 december 2021.
- Stichting Agrarische Beoordelingscommissie, Tijdelijke huisvesting buitenlandse werknemers, Dirk Bijvoetwet 20 te Oostwoud, 7 juni 2022.
- Omgevingsdienst, Dirk Bijvoetweg 20 te Oostwoud, Advies omgevingsvergunning t.b.v. nieuwbouw logiesunits, 3 mei 2022.
- Gemeente Medemblik, Beoordeling ABCommissie/opvragen aanvullende gegevens, 13 juni 2022.
- Gemeente Medemblik, Omgevingsvergunning Brandveilig Gebruik, 13 oktober 2022.
- De heer X, Aanvraag omgevingsvergunning Brandveilig Gebruik, 15 oktober 2021.
- Brandweer, Advies Dirk Bijvoetweg 20, 26 juli 2022.
- Veiligheidsregio, Project Huisvesting arbeidsmigranten Oostwoud, Check bouwbesluit, 26 juli 2022.
- Gemeente Medemblik, Factuur omgevingsvergunning brandveilig gebruik, 13 oktober 2022.
- Gemeente Medemblik, Begeleidende brief, 13 oktober 2022.
- Gemeente Medemblik, Extra uitstel aanleveren ontbrekende stukken, 21 januari 2022.
- Gemeente Medemblik aan Brandweer/Veiligheidsregio, Opdrachtformulier Brandveilig Gebruik, 18 augustus 2022.
- Gemeente Medemblik, Ontwerp Omgevingsvergunning Brandveilig Gebruik, 18 augustus 2022.
- Gemeente Medemblik, Kennisgeving ontwerpbesluit, 18 augustus 2022.
- Gemeente Medemblik, Factuur leges bouwactiviteit, afwijking, advies ABC, 26 juli 2022.

- Gemeente Medemblik, Omgevingsvergunning bouw en afwijking bestemmingsplan, 26 juli 2022.
- Gemeente Medemblik, Begeleidende brief, 26 juli 2022.
- Brief adviseur, Verzoek om uitstel, 18 januari 2022.
- Gemeente Medemblik, Ontvangstbevestiging aanvraag brandveilig gebruik, 18 oktober 2022.
- Gemeente Medemblik, Ontvangstbevestiging aanvraag bouwen, tijdelijke huisvesting van 16 arbeidsmigranten, 18 oktober 2022.
- Gemeente Medemblik, Verlengen beslistermijn, 29 maart 2022.
- Gemeente Medemblik, Adviesformulier Taakveld Omgevingszaken, 21 juni 2022.
- Gemeente Medemblik, Adviesformulier WABO/RO Overleg, ongedateerd.
- Gemeente Medemblik, Adviesformulier Taakveld Omgevingszaken, 1 augustus 2022.
- Y, Verkennend Bodemonderzoek, in opdracht van adviseur, 5 januari 2022.

#### *Wetenschappelijke publicaties en overige documenten*

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, Geen tweederangsburgers, 30 oktober 2020.
- Anderson, R., Open normen in de fiscale wetgeving, Weekblad voor Fiscaal Recht, 2018, Vol. 7222, no. 15.
- Brummel, L., S. Overman & T. Schillemans, Uitvoeringsorganisaties tussen staat en straat, Bestuurswetenschappen, Vol. 75, no. 1, p. 27-45.
- Buitendijk, Brief aan informateur Tjeenk Willink, referentieno. 4193942, 12 april 2021.
- Gazley, B., The Current State of Interorganizational Collaboration: Lessons for Human Service Research and Management, Human Service Organisations: Management, Leadership and Governance, 2017, Vol. 41, no. 1, p. 1-5.
- Gemeente Westland, Beleidsregels tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten bij glastuinbouwbedrijven.
- Gold, J., International Delivery: Centres of Government and the Drive for Better Policy Implementation, London: 2014.
- Gold, J., Tracking Delivery Global Trends and Warning Signs in Delivery Units, London: 2017.
- Hill, C., Casework Job Design and Client Outcomes in Welfare-to-Work Offices, Journal of Public Administration Research and Theory, 2005, Vol. 16, no. 2, p. 263-288.
- Hill, H., Understanding implementation: Street-level bureaucrats' resources for reform, Journal of Public Administration Research and Theory, 2003, Vol. 13, no. 3, p. 265-282.
- Hudson, B., D. Hunter & S. Peckham, Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?, Policy Design and Practice, 2019, Vol. 2, no. 1, p. 1-14.
- Lipsky, M., Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services, New York: 1980.
- Lotta, G. S. & E.C. Marques, How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy, Social Policy & Administration, 2020, Vol. 54, no. 3, p. 345-360.
- Matland, R.E., Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, Journal of Public Administration Research and Theory, 1995, Vol. 5, no. 2, p. 145-75.
- May, P. J. & S.C. Winter, Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation, Journal of Public Administration Research and Theory, 2007, Vol. 19, no. 3, p. 453-476.

- Nilsen, P., C. Ståhl, K. Roback & P. Cairney, Never the twain shall meet?--a comparison of implementation science and policy implementation research, *Implementation Science : IS*, 2013, Vol. 8, no. 1, p. 63–75.
- Norris, E. & J. McCrae, *Policy that Sticks: Preparing to govern for lasting change*, London: 2013.
- Oude Vrielink, M. & B.R. Dorbeck-Jung, Open normen en regeldruk: een bruikbaar wetgevingsconcept?, *Recht der werkelijkheid*, 2006, Vol. 26, no. 3, p. 56.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky, *Implementation*, Berkely: 1973.
- Roover, J. de, J. Wynen, W. van Dooren & J. Boon, Lokale beleidsvrijheid: geven en nemen?, *Bestuurswetenschappen*, 2022, Vol. 76, no. 1, p. 5-26.
- Sabatier, A., Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of public policy*, 1986, Vol. 6, no. 1, p. 21-48.
- Sausman, C., E. Oborn & M. Barrett, Policy Translation Through Localisation: Implementing National Policy in the UK, *Policy & Politics*, 2016, Vol. 44, no. 4, p. 563–589.
- Schouten, C.J., Brief aan de Tweede Kamer, Stand van zaken Werk aan Uitvoering, Bijlage I. 2022-0000142800, 2022.
- Stevens, L.G.M., Durf te vertrouwen op open normen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2007, p. 1090.
- Stichting Normering Flexwonen, Norm voor huisvesting van arbeidsmigranten, site bezocht op 2 september 2023.
- Tummers, L. & V. Bekkers, Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion, *Public Management Review*, 2014, Vol. 16, no. 4, p. 527–547.
- Twist, M. van, Verheul, W. (2010), Onvoorziene opbrengsten, *Beleid en Maatschappij*, Vol. 37, no. 4, pp. 308-318.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Handhaving door en voor gemeenten, november 2019.
- Yin, R. (1990), *Case Study Research*, Sage Publications, London.