

Inhoudsopgave

Aanleiding	2
Hoofdstuk 1 – Kwaliteit van huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten	3
1.1 Inleiding	3
1.2 “Voldoende, veilig en legaal” en de rol van de maatschappelijke partners	3
1.3 Ruimtelijk beheer	4
1.4 Realistisch en uitvoerbaar	5
1.5 Resultaten onderzoek	5
Hoofdstuk 2 – Ruimte voor huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten	7
2.1 Vertrekpunt	7
2.2 Woonwijken	8
2.3 Bedrijfsterreinen en buitengebied	10
Hoofdstuk 3 – Beheer van huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten	12
3.1 Beheerstrategie	12
3.2 Beleidsregels vergunningverlening	13
3.2.1 Beleidsregel kamerverhuur in woonwijken	13
3.2.2 Beleidsregel kamerverhuur buiten woonwijken	14
3.3 Toezicht	15
3.3.1 Toezichtstrategie	16
3.4 Handhaving	17
3.4.1 Sanctiestrategie	17

Bijlagen:

- 1 Analyse resultaten controles 2011-2012
- 2 Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving Aalsmeer 2013-2014

0 *Aanleiding*

Bij besluit 9842/2012 van 10 juli 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders de Notitie tijdelijke huisvesting vastgesteld. Deze notitie geeft richting aan verdere uitwerking voor een integraal beleid inzake tijdelijke arbeidsmigranten.

De belangrijkste beginselen van de kadernotitie richten zich op de rol van de gemeente en op de mogelijkheden voor een realistisch en uitvoerbaar beheerkader. In de eerste plaats stelt de gemeente zich op als kadersteller, daarna als aanjager en facilitator. Deze kadernota stelt de uitgangspunten vast voor een integraal beleidskader tijdelijke huisvesting en geeft een uitwerking voor een realistisch beheer voor dat beleidskader.

In juli 2011 is door het college een Actieprogramma tijdelijke huisvesting vastgesteld. De kern van dit programma is om op basis van de vastgestelde uitgangspunten, opgenomen in de Uitwerking beleid huisvesting arbeidsmigranten, een eerste controletraject te starten. Dit controletraject is afgerond in september 2012 en heeft geleid tot een analyse op basis van geconstateerde feiten dat richting heeft gegeven aan oplossingsrichtingen. Het analyserapport is opgenomen als bijlage 1 bij deze nota.

De gemeente Aalsmeer is als het gaat om tijdelijke huisvesting de trekker van regionale samenwerking in de Greenport. De regionale samenwerking is erop gericht om met alle maatschappelijke partners te komen tot een zo hoog mogelijke kwaliteit van tijdelijke huisvesting in alle mogelijke facetten. Deze kadernota is tevens het vertrekpunt om in dit verband te komen tot een hogere kwaliteit van tijdelijke huisvesting.

HOOFDSTUK 1 – Kwaliteit van huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten

1.1 *Inleiding*

Het belang van een kwalitatief goede huisvesting van tijdelijke migranten is een belang dat gedeeld wordt door overheid, huisvesters, werkgevers en werknemers. Vanuit verschillende ministeries wordt aandacht besteed aan de problematiek rond arbeidsmigranten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft vanuit het programma Arbeidsmigranten in maart 2012 met een aantal partijen de Nationale (intentie) verklaring getekend. Het doel hiervan is om voldoende, veilige en legale huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten te realiseren. Dit is het criterium van een minimale kwaliteit voor huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Naast het Ministerie tekenden diverse werkgevers- en uitzendorganisaties, Aedes, VNG en vakbonden de gezamenlijke nationale intentieverklaring. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft daarbij onder meer de opgave neergelegd bij de gemeente om meer huisvesting voor arbeidsmigranten mogelijk te maken. Daarnaast wordt aangedrongen op het aansluiten bij de Nationale Intentieverklaring in regionaal verband.

Nationale Intentieverklaring en regionale samenwerking

In de afgelopen 2,5 jaar is actief contact gezocht met omringende gemeentes over het onderwerp van huisvesting voor arbeidsmigranten en een aanzet gedaan tot samenwerking. De huisvesting van arbeidsmigranten houdt immers niet op bij de gemeentegrenzen en het beleid dat in de ene gemeente wordt gevoerd kan effect hebben op een buurgemeente. Wanneer in een gemeente een zeer restrictief beleid wordt gevoerd, kan het aantal arbeidsmigranten in een buurgemeente toenemen. Omdat vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt verwacht dat gemeenten ruimte geven aan huisvesting van arbeidsmigranten, ligt het voor de hand om de verschillende ontwikkelingen zo veel mogelijk regionaal af te stemmen. Op dit moment is de gemeente Aalsmeer trekker van de werkgroep Regionale samenwerking huisvesting arbeidsmigranten in Greenport Aalsmeer verband.

Op 26 september 2012 was de gemeente Aalsmeer gastheer voor de eerste van twee regionale conferenties in samenwerking met de Greenport Aalsmeer en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Doel is om regionale samenwerking en afstemming te bereiken en gezamenlijk de Nationale (intentie)Verklaring te ondertekenen. De vertrekpunten van deze nota zijn de vertrekpunten van de gemeente Aalsmeer in het vervolg van het regionaal overleg.

De gemeente Aalsmeer beschikt door het uitgevoerd controletraject over actuele gegevens die inzicht geven in de criteria “voldoende”, “veilig” en “legaal”. De resultaten van het controletraject hebben ook duidelijk gemaakt dat voor de gemeente Aalsmeer nog een belangrijke indicator voor kwalitatief goede huisvesting geldt, namelijk een beheer dat realistisch en uitvoerbaar.

1.2 *“Voldoende, veilig en legaal” en de rol van de maatschappelijke partners*

“Voldoende, veilig en legaal” is de boodschap voor alle maatschappelijke partners.

In de dialoog met de maatschappelijke partners heeft de gemeente een faciliterende rol in Aalsmeer en in de regio in Greenport-verband. De gemeente zoekt samenwerking in de regio en kan een rol spelen bij het bij elkaar brengen van partijen. In een ideale situatie stemmen gemeentes beleid en locaties voor huisvesting voor arbeidsmigranten op elkaar af om zo de eigen en eventueel regionale ambities te kunnen behalen.

De werkgever is verantwoordelijk voor de werkomstandigheden en medeverantwoordelijk voor de huisvesting van diens werknemers als het om arbeidsmigranten gaat. Werkgevers nemen initiatief bij het realiseren en/of maken mede mogelijk maken van huisvesting voor arbeidsmigranten. Hierbij is het belangrijk dat zij samenwerken met de gemeente en hierover communiceren met de omgeving. Voor een werkgever is het belangrijk dat huisvesting voor arbeidsmigranten goed is geregeld. Wanneer de werkgever huisvesting aan de arbeidsmigrant aanbiedt, is het van belang dat er goede afspraken worden gemaakt die middels een huurcontract worden vastgelegd. Uit de controleronde blijkt dat op dit punt nog veel verbeteringen mogelijk zijn. Voor deze aspecten zijn de initiatieven van de werkgevers om te komen tot zelfregulering, bijvoorbeeld in het SKIA-kader of de Uniforme Huisvestingsnorm, goede instrumenten als minimumnorm.

De gemeente gebruikt deze zelfreguleringsinstrumenten als vertrekpunt voor samenwerking met de maatschappelijke partners. De gemeente grijpt in beginsel niet in de markt in. De gemeente bouwt zelf geen migrantenhotel en heeft geen speciale regelingen voor arbeidsmigranten als het gaat om urgentie of voorrang bij sociale huurwoningen. Daarnaast kan en wil de gemeente geen invloed uitoefenen op particuliere verhuur of koop van woningen die regulier worden gebruikt als woning.

1.3 Ruimtelijk beheer

Voldoende tijdelijke huisvesting is afhankelijk van de ruimte die daarvoor beschikbaar is. Aalsmeer heeft een bijzondere ruimtelijke ordening. Het Luchtvaartindelingsbesluit stelt beperkingen aan het gebruik van woon- en bedrijfsruimten, de gemeente zelf voert een restrictief lintenbeleid. Het controletraject heeft bevestigd dat er in binnen de gemeente Aalsmeer sprake is van bovengemiddeld strijdig gebruik. Dit is het gevolg van verouderde bestemmingsplannen, complexe regelgeving, onduidelijkheid over mogelijkheden van tijdelijke huisvesting en een achterstand in toezicht en handhaving.

De gemeente heeft hier de primaire rol. Dit houdt in dat de gemeente aangeeft waar bepaalde vormen van huisvesting van arbeidsmigranten plaats mag vinden en onder welke voorwaarden. Dit voorziet in de behoefte van duidelijkheid voor huisvesters, werkgevers, werknemers en omwonenden. De gemeente heeft niet alleen oog voor de kwaliteit en veiligheid van de huisvesting voor arbeidsmigranten zelf, maar heeft eveneens oog voor de woonomgeving en woongenot van permanente inwoners van Aalsmeer.

Omgeving

Voldoende, veilig en legaal moet ook waarborgen geven aan de omwonenden. In het controlerapport komt naar voren dat er tijdens de controles slechts in geringe mate objectieve tekenen van overlast zijn vastgesteld. Dit betekent niet dat er geen overlast kan worden beleefd. Het tijdstip waarop de controles hebben plaatsvonden, overdag wanneer de meeste inwoners aan het werk waren buiten de deur, en het seizoen, najaar en winter, hebben hier invloed op. Het objectief constateren van overlast is in alle gevallen, zelfs bij concrete meldingen, lastig. Veelal is bij bezoek naar aanleiding van een melding de overlast op dat moment niet (meer) te constateren. De gegevens van het meldingen- en klachtensysteem van de gemeente suggereren dat nauwelijks klachten worden gemeld die een direct verband aantonen met de aanwezigheid van huisvesting van arbeidsmigranten.

De meeste signalen van overlast, geluidshinder, parkeeroverlast en zwerfvuil hebben een relatie met sociale cohesie. Hoe meer mensen zonder vorm van een sociale band in een zelfde ruimte leven, hoe sneller deze signalen optreden, zeker als er eenvoudigweg niet genoeg leefruimte is. Het is daarom van belang om dit soort situaties zoveel mogelijk te voorkomen. Dit geldt evenzeer voor vormen van ad-hoc huisvesting op bedrijfsterreinen en in

het buitengebied, zoals caravans. Het al dan niet tijdelijk karakter van huisvesting speelt hierbij eveneens een rol.

1.4 Realistisch en uitvoerbaar

De gemeente kan de rol van kadersteller alleen waar maken als zij het voorgesteld kader ook daadwerkelijk kan uitvoeren. Het controletraject heeft bevestigd dat de huisvestingsproblematiek een complexe is die een strakke regie vereist. De hoge mate van strijdig gebruik is een indicator dat in het verleden dit niet adequaat is opgepakt. De complexe problematiek vereist een duidelijk en transparant beheerkader op hoofdlijnen dat flexibiliteit in de uitvoering mogelijk maakt. Dit beheerkader is opgenomen in deel 3 van deze nota.

Duidelijkheid van de gemeente Aalsmeer is slechts één zijde van de medaille. Duidelijkheid wordt ook verwacht van de maatschappelijke partners.

Zo is het voor de gemeente essentieel om op hoofdlijnen kennis te hebben van het aantal arbeidsmigranten. De GBA (Gemeentelijke Basisadministratie) is hierbij een belangrijk instrument. Momenteel is er sprake van vervuiling van het GBA-bestand door onvoldoende inschrijving en uitschrijving. Deze vervuiling bemoeilijkt niet alleen het zicht op de kwaliteit van huisvesting, maar vooral ook het effectief uitvoeren van de kaderstellende rol, in het bijzonder in de toezicht en handhavingspraktijk. De verantwoordelijkheid voor goede inschrijving ligt primair bij de andere maatschappelijke partners, werkgevers, huisvesters en werknemers.

Van de werkgevers en huisvesters wordt in algemene zin verwacht dat zij daadwerkelijk de uitgangspunten van zelfregulering, i.e. certificering, zien als minimumnorm van voldoende, veilige en legale huisvesting. Dit is meegenomen in de uitwerking van de beheerpraktijk van deel 3 van deze nota.

1.5 Resultaten onderzoek

De belangrijkste bevindingen uit het de controleronde zijn:

- Bij de controles zijn (tijdelijke) huisvestingsmogelijkheden aangetroffen voor circa 700 tot 800 arbeidsmigranten. Op basis hiervan kan de grove schatting gemaakt worden dat binnen de gemeentegrenzen circa 1.000 arbeidsmigranten wonen.
- De tijdelijkheid van de huisvesting is een relatief begrip; een belangrijk deel van de arbeidsmigranten woont één tot meerdere jaren in de gemeente Aalsmeer.
- Er bestaat een aantal eigenaars / verhuurders die over meerdere panden beschikken in de gemeente. Deze partijen zijn belangrijke gesprekspartners / stakeholders bij het opstellen c.q. het uitvoeren van het huisvestingsbeleid.
- Een belangrijk deel van de huisvesting vindt plaats in woningen gelegen in woonwijken. Afhankelijk van het aantal bewoners en het gebruik van de woning is hier sprake van kamerverhuur conform de definitie in de wetgeving. De meeste panden voor (tijdelijke) huisvesting bieden slaapruimte voor 1 -9 personen
- Alhoewel er weinig 'schrijnende' situaties zijn aangetroffen, vraagt een aantal aspecten de nodige aandacht. Dit betreft bijvoorbeeld het onderhoud van de panden, de geboden voorzieningen, het huurcontract en de informatievoorziening aan bewoners. Dergelijke aspecten kunnen mogelijk met het stimuleren van certificering verbeterd worden.
- Bij nagenoeg alle panden waar (tijdelijk) huisvesting plaatsvindt zijn overtredingen geconstateerd. De panden voor (tijdelijke) huisvesting voldoen veelal niet aan het vigerende bestemmingsplan. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat 'kamerverhuur' en

'logies' eenvoudigweg niet opgenomen zijn als mogelijke gebruiksfunctie in de huidige bestemmingsplannen.

- De combinatie van de langere verblijfsduren van de arbeidsmigranten en de eigenaren/verhuurders als belangrijke stakeholders biedt kansen voor het gebruik van certificering van huisvesting als instrument. De gemeente kan in haar huisvestingsbeleid minimale eisen opnemen voor de woning en de woonomgeving, die in lijn liggen van de certificeringseisen. Uitgangspunt is dat het beleid realistisch en uitvoerbaar is en zelfregulering door eigenaren/verhuurders stimuleert.
- De brandveiligheid van de panden voor (tijdelijke) huisvesting vraagt veel aandacht. Alhoewel de regels in het nieuwe Bouwbesluit versoepeld zijn (er gelden minder eisen), zal een belangrijk deel van de panden nog steeds niet voldoen. Naast planologische legalisatie is dit de belangrijkste handhavingscomponent.
- Bij panden zonder huisvesting arbeidsmigranten is het aantal overtredingen relatief hoog (meer dan 60% van de panden). Een belangrijk deel van de overtredingen bij deze panden is gelegen in het illegaal gebruik van bedrijfswoningen, bijgebouwen en tuinkassen. De handhaving van deze panden legt een extra druk op de handhavingscapaciteit. Niet handhaven brengt echter grote risico's met zich mee, zeker gegeven het feit dat de meeste overtredingen ook in 2005 of 2009 reeds bekend waren.

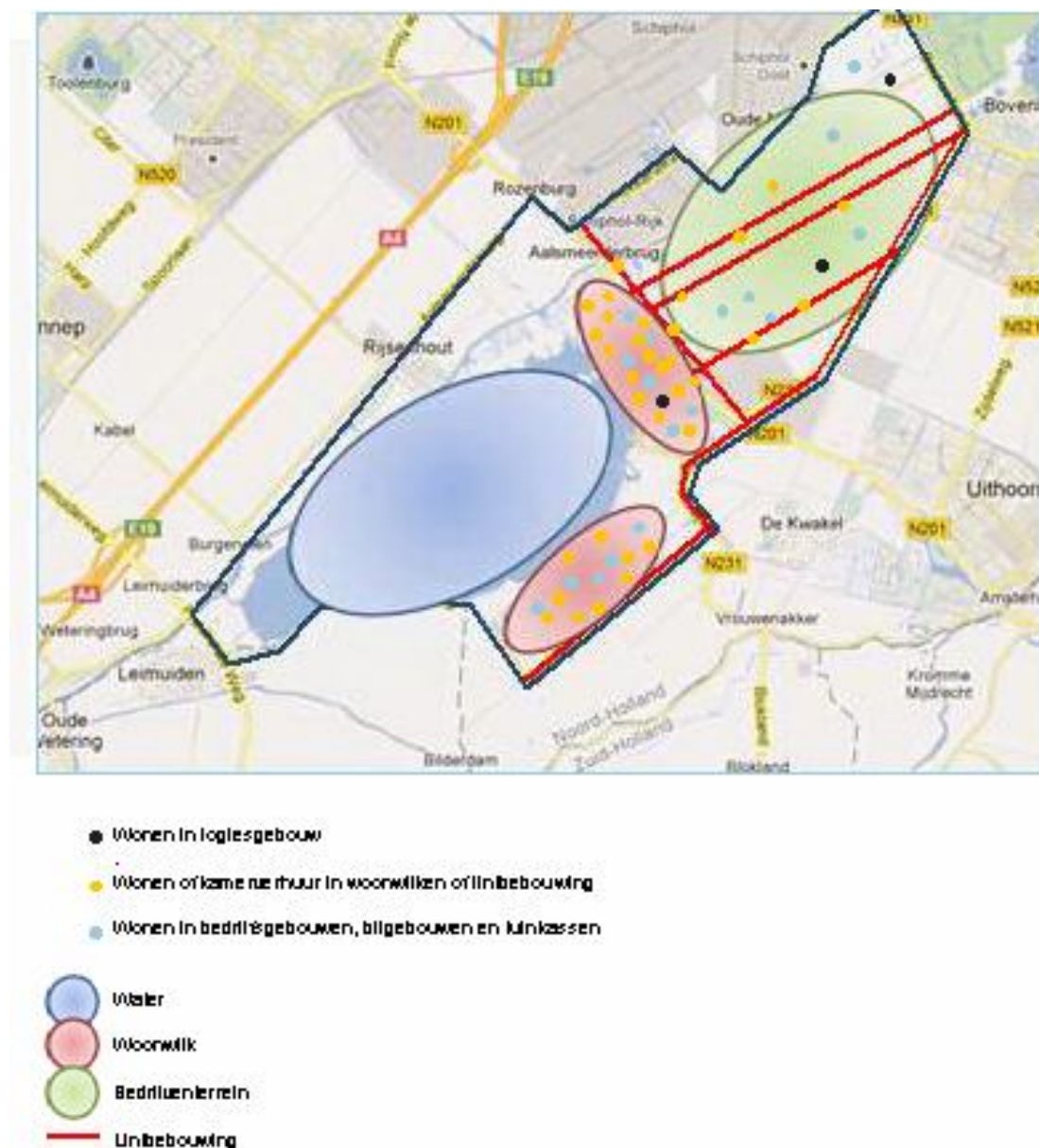
HOOFDSTUK 2 - Ruimte voor huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten

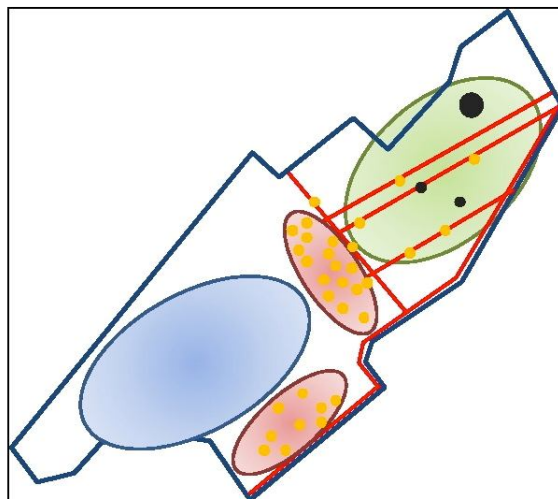
2.1 Vertrekpunt

De belangrijkste opgave voor de gemeente is om aan te geven waar kwalitatieve tijdelijke huisvesting mogelijk is.

In de twee figuren op de volgende pagina is de huidige situatie en de nieuwe situatie op basis van de voorliggende voorstellen schetsmatig aangegeven. De gemeente wil flexibiliteit hanteren voor mogelijkheden van huisvesting. Daar staat tegenover dat de voorwaarden waaronder en het toezicht op die voorwaarden worden aangescherpt.

Let op: de figuren geven geen exacte locaties en aantallen van huisvestingslocaties aan.





Figuur 2: Gewenste situatie huisvesting arbeidsmigranten

2.2 Woonwijken

De gemeenteraad heeft bij de bespreking van het “Normenkader kamerverhuur” eerder uitgesproken veel waarde te hechten aan spreiding van kamerverhuurbedrijven over woonwijken zodat geen concentratie ontstaat van kamerverhuurbedrijven. Uit de recente controles is gebleken dat de gecontroleerde panden op dit moment redelijk verspreid liggen door Aalsmeer en Kudelstaart en dat geen sprake is van een concentratie van kamerverhuurbedrijven. In Nieuw Oosteinde zijn nog geen kamerverhuurbedrijven geconstateerd. De gemeenteraad heeft eveneens aangegeven dat maximaal 2% van de woningvoorraad mag worden aangewend voor kamerverhuur. Dit komt neer op 220 (2% van 11.000 woningen) kamerverhuurbedrijven. Als alle panden die nu zijn gecontroleerd gelegaliseerd worden, komt dat neer op ongeveer 90 kamerverhuurbedrijven. Hiermee wordt ruim binnen de 2% gebleven.

Naar aanleiding van de resultaten van het controletraject wordt voorgesteld om de bestaande woonlocaties in Aalsmeer te consolideren. Kamerverhuur is mogelijk, mits daar ruimte voor is, zowel binnen (voldoende leefruimte) als buiten (met name parkeren). Kamerverhuur als vorm van bedrijfsmatige huisvesting moet passen in de woonomgeving en daarom zijn ingericht op lang (meer dan 6 maanden) of permanent verblijf.

Regelgeving wonen en kamerverhuur

In diverse stukken die ten grondslag liggen aan de voorschriften voor nieuwe bestemmingsplannen is al geconcludeerd dat Aalsmeer niet wil vasthouden dat woningen slechts door één huishouden mogen worden bewoond. Als beleidslijn wordt gehanteerd dat ook een huishouden plus maximaal drie overige bewoners als passend binnen de woonfunctie worden gezien. Hier wordt aangesloten bij de regelgeving van het Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit 2012 onderscheidt de “gewone woonfunctie” van de “woonfunctie voor kamergewijze verhuur”.

Onder “gewone woonfunctie” wordt verstaan:

- één huishouden
- één huishouden + 3 mensen zonder onderlinge band
- 4 mensen zonder onderlinge band

Het Bouwbesluit gaat uit van “kamergewijze verhuur” als er sprake is van vijf of meer afzonderlijk van elkaar te onderscheiden wooneenheden (1 hiervan kan in gebruik zijn bij het “huishouden”).

Het begrip woning zelf is niet bij wet gedefinieerd. In voorkomende gevallen wordt daarom aangesloten bij de algemene uitleg: een woning is een complex van ruimten, bedoeld voor de huisvesting van één huishouden. Een huishouden, in bestemmingsplannen meestal ook niet nader gedefinieerd, wordt daarbij gezien als een vaste groep personen tussen wie een band bestaat die het enkel gezamenlijk bewonen van bepaalde woonruimte te boven gaat en die de bedoeling hebben om bestendig voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen.

Bij “kamergewijze verhuur” is er geen sprake van bewoning door één huishouden.

Inschrijving GBA

Op grond van de Wet GBA geldt dat iemand die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zal houden, zich moet inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie.

Het woonadres is daarbij gedefinieerd als het adres waar betrokkene woont, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten.

Het bovenstaande betekent dat er alleen sprake kan zijn van (kamergewijze) bewoning als het gaat om personen die gedurende een half jaar meer dan drie maanden op dezelfde plaats overnachten. Voor bewoning door meer dan één huishouden wordt de verantwoordelijkheid van juiste inschrijving in het GBA niet alleen bij de huurder gelegd, maar ook bij de huisvester. Voor effectief toezicht is het noodzakelijk dat de verhuurder kan aantonen welke personen in het perceel wonen.

Voor kamergewijze verhuur moet er sprake zijn van “hoofdverblijf” van de bewoners als bedoeld in de GBA, en is er sprake van een functie “wonen” als bedoeld in de bouwtechnische en planologische regelgeving. De overtreding van het bestemmingsplan is gelegen in het feit dat er geen sprake is van bewoning door één huishouden.

Besluit omgevingsrecht

Bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht biedt in artikel 4 sub 9 de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor van het bestemmingsplan afwijkend gebruik, mits het gebouw binnen de bebouwde kom is gelegen en het afwijkend gebruik maximaal 1500 m² omvat en geen woning wordt toegevoegd. Toepassing van artikel uit dit besluit biedt de mogelijkheid om kamergewijze verhuur onder voorwaarden toe te staan.

Beleidsregels bed and breakfast

Bij besluit 15954/2012 heeft het college het Kruimelgevallenbeleid voor activiteiten (bouwen en gebruik) op grond van artikel 2.12-1 juncto artikel 4 van bijlage II van de Bor vastgesteld. In dit besluit zijn nadere beleidsregels opgenomen voor bed and breakfast als vorm van bedrijfsmatige huisvesting. Deze vormen van huisvesting vallen buiten het bestek van deze nota.

2.3 *Bedrijfsterreinen en buitengebied*

De consolidatie van woningen en kamerverhuur in woonwijken betekent dat voor andere vormen van huisvesting moet worden gekeken naar mogelijkheden buiten de woonwijken.

Het gaat hierbij voornamelijk om huisvesting met een bedrijfsmatig karakter en van kort verblijf (maximaal 6 maanden). Vormen van kamerverhuur mogen niet leiden tot verkapt wonen. Bovendien mag het niet leiden tot verloedering en verrommeling. Om dit te voorkomen dient net zoals bij kamerverhuur in woonwijken een omgevingsvergunning te worden aangevraagd. In het vergunningenbeleid huisvesting worden dan wederom de minimeisen van SKIA/Uniforme Huisvestingsnorm of vergelijkbare landelijke norm gehanteerd. Deze vorm van huisvesting noodzaakt zorgvuldigheid als het gaat om planologische wenselijkheid. Het is mogelijk om voor meer zorgvuldigheid, naast de vergunningseisen, de eis van aanpassing/vaststelling in bestemmingsplan hiervoor aan te houden. Bedrijfsmatige huisvesting valt onder de bestemming horeca. Deze bestemming wordt nader uitgewerkt en gespecificeerd voor bedrijfsmatige en tijdelijke huisvesting, zoals eerder is gebruikt voor het Bestemmingsplan Greenpark deel 9 en 10.

Bedrijfsmatige huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten op bedrijfsterreinen of buitengebied is alleen mogelijk voor kortdurend verblijf tot maximaal zes maanden. Afhankelijk van de schaal van huisvesting is een onderscheid te maken tussen pension en migrantenhotel. Er is geen intrinsiek verschil tussen een pension (of kamerverhuurbedrijf) en migrantenhotel. Pension en migrantenhotel zijn net als het begrip woning niet wettelijk vastgelegd. Het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert de term pension voor “elke accommodatie met slaapplekken voor logiesverstrekking in overwegend een- of tweepersoonskamers tegen boeking anders dan per nacht, waar afzonderlijke maaltijden, kleine etenswaren en dranken kunnen worden vertrekt aan gasten, doch niet aan passanten.”

Voor deze nota wordt de term “pension” gebruikt voor:

- een kleinschalige tot middelgrote accommodatie(gebruik verblijfsruimten van minder dan 1500 m2), gelegen op bedrijfsterrein of buitengebied, geschikt voor tijdelijk verblijf

Onder migrantenhotel” wordt verstaan:

- een grootschalige locatie (gebruik verblijfsruimte van meer dan 1500 m2) waar de nadruk ligt op tijdelijk verblijf

Kleinschalig en middelgroot

Initiatieven waarbij leegstaande kantoor- en bedrijfspanden om worden gebouwd naar pensions of kamerverhuurbedrijven worden beschouwd als wenselijke initiatieven wanneer deze zich aan de randen van bedrijventerreinen bevinden of in een omgeving met een gemengde functie. De initiatieven moeten aan de minimale kwaliteitseisen voldoen van SKIA/Uniforme Huisvestingsnorm of een vergelijkbaar keurmerk. Daarnaast moet op eigen terrein geparkeerd worden. Uiteraard kunnen deze initiatieven niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Hier moet, naast het Luchtvaartindelingsbesluit, met name worden gedacht aan regelgeving in het kader van geluidhinder en het Besluit externe veiligheid inrichtingen (bij verblijfsruimten groter dan 1500 m2 of meer dan 50 personen).

Logeren achter het lint

Het huidige beleid staat bewoning in agrarische gebieden niet toe, omdat huisvesting in agrarisch gebied kan leiden tot verloedering van het agrarisch gebied en dat tegengaan van verloedering zwaarder weegt dan de huisvesting van arbeidsmigranten. De landelijke overheid acht vanuit een sociaal perspectief onwenselijk dat arbeidsmigranten wonen en werken op dezelfde locatie. Dit is een beperkende voorwaarde bij het al dan niet toestaan

van huisvesting van arbeidsmigranten in agrarische gebieden. Voor initiatieven buiten de bebouwde kom geldt dat de provincie Noord-Holland toestemming dient te verlenen voor nieuwbouw. Momenteel voert de provincie hier een zeer restrictief beleid.

Migrantenhotel

In de gemeente Aalsmeer is behoefte aan short-stay voorzieningen om arbeidsmigranten die tijdelijk in Aalsmeer werken en verblijven, te bedienen. In april 2011 waren de voorspellingen dat er 3000 arbeidsmigranten in de gemeente Aalsmeer verbleven. Gecombineerd met het verdubbelen van het aantal arbeidsmigranten in 2015 leek het noodzakelijk om plaats te bieden aan 3 tot 4 grootschalige huisvestingslocaties. De recente constatering dat ongeveer 1000 arbeidsmigranten in Aalsmeer verblijven en dat dit aantal vermoedelijk naar 2000 toeneemt in 2014, leidt tot een advies om 1 à 2 grootschalige locaties te faciliteren.

Voor grootschalige migrantenvoorzieningen geldt de lijn zoals is vastgelegd bij de vaststelling van het bestemmingsplan GPA deelgebied 9 en 10. Grootschalige voorzieningen dienen te worden opgenomen als bestemming horeca (kamerverhuur). Een vergunningaanvraag voor een grootschalige voorziening resulteert in een uitgebreide procedure conform afdeling 3.4 van de Wabo in het geval van een noodzakelijke ontheffingsprocedure. Vooralsnog is, met het oog op de thans in Aalsmeer verblijvende arbeidsmigranten, nog geen noodzaak voor een tweede grootschalige voorziening. De gemeente beoogt met het migrantenhotel een mogelijkheid te bieden voor een tekort aan short-stay plekken in Aalsmeer. De gemeente wil geen migrantenhotel om te voldoen aan een regionale of buitenregionale vraag.

Mocht in de toekomst een andere grootschalige voorziening gewenst zijn, is een meer structurele oplossing mogelijk. Dit is mogelijk via een binnenplanse ontheffing als deze wordt opgenomen in het bestemmingsplan. Idealiter wordt deze binnenplanse ontheffing mogelijk op basis van een speciaal toegevoegde categorie bestemming bedrijfsdoeleinden dat logies toestaat.

HOOFDSTUK 3 Beheer huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten

3.1 Beheerstrategie

Voor een helder en duidelijk kader met ruimte voor flexibiliteit kiest de gemeente Aalsmeer voor een overzichtelijk regime van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Dit regime grijpt zo min mogelijk in de bestaande planologie en richt zich vooral op kleinschalige tot middelgrote huisvesting. Een beheer op basis van vergunningverlening en toezicht geeft het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid om snel en adequaat te kunnen reageren bij initiatieven of excessen bij dergelijke huisvesting. Voor grootschalige voorzieningen met mogelijk grote impact op de omgeving wordt de huidige methodiek van het opnemen van de bestemming Horeca (kamerverhuur) in het bestemmingsplan gehandhaafd. Het samenspel van college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad is het meest geschikt voor de noodzakelijk zorgvuldige afweging van belangen.

Het vaststellen van deze beleidsregels resulteert enerzijds in een overzichtelijker kader om nieuwe initiatieven te kunnen faciliteren, anderzijds om bestaande illegale (maar veilige) situaties te kunnen legaliseren. Legaliseren zorgt tegelijkertijd voor een opgeschoonde handhavingsopgave. Dit is gezien het aantal overtredingen en gezien de verschillende aard van overtreding een noodzaak om te komen tot een realistische praktijk van toezicht en handhaving.

Drie componenten

De beheerstrategie tijdelijke huisvesting bestaat uit drie belangrijke componenten:

- Vergunningverlening en mogelijkheden voor legalisering
- toezicht op bestaande vormen van huisvesting
- handhaving van overtredingen

Voor vergunningverlening wordt aangesloten bij de reguliere Wabo-procedure. Een vorm van specifieke vergunningverlening voor kamerverhuur op basis van bijvoorbeeld de APV is niet wenselijk. In de eerste plaats is de Wabo-procedure hier het meest geëigende middel voor. In de tweede plaats correspondeert dit niet met de wens tot deregulering.

Legalisering zorgt enerzijds voor afname van de handhavingslast, anderzijds voor het creëren van legale huisvesting waar daar ruimte voor is.

Belangrijkste taak van het regulier toezicht is om het huidig bestand goed te blijven volgen en om nieuwe overtredingen zo snel mogelijk te kunnen aanpakken.

De handhaving is gericht op het planmatig en gefaseerd aanpakken van geconstateerde overtredingen. Voor de handhaving gelden twee speerpunten. In de eerste plaats wordt de handhaving planmatig, gefaseerd en consistent uitgevoerd. Door planmatige en consistente handhaving neemt het gezag van de gemeente toe en zal de benodigde inspanning voor handhaving afnemen. In de tweede plaats wordt voor nieuwe overtredingen lik-op-stuk beleid gevoerd. Deze stringente vorm van handhaving is nodig gezien de resultaten van de controlerende.

Een complicerende factor bij de handhaving van tijdelijke huisvesting is de 'bijvangst' van het controletraject. Bij 61 locaties zonder tijdelijke huisvesting is eveneens strijdig gebruik geconstateerd.

Het college van burgemeester en wethouders stelt het toezicht- en handhavingsprogramma vast. Hierin staan de prioriteiten en de beschikbare capaciteit opgenomen. Het Uitvoeringsprogramma 2013-2014, vastgesteld door het college van burgemeester en

wethouders op 18 december 2012, is bijgevoegd als bijlage 2 bij deze nota. Voor tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten is een specifiek uitvoeringsprogramma opgesteld dat deel uitmaakt van het integrale Uitvoeringsprogramma 2013-2014. Hierbij is ook de problematiek van de 'bijvangst' meegenomen. De strategie van toezicht en handhaving sluit aan bij de reguliere strategie van de gemeente

3.2 *Beleidsregels vergunningverlening*

Voor kamerverhuur en voor bedrijfsmatige huisvesting tot middelgroot niveau biedt Bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor van het bestemmingsplan afwijkend gebruik, mits het gebouw binnen de bebouwde kom is gelegen en het afwijkend gebruik maximaal 1500 m² omvat. Deze mogelijkheid wordt aangewend voor kamerverhuur in woonwijken en kleinschalige tot middelgrote bedrijfsmatige huisvesting.

3.2.1 *Beleidsregel kamerverhuur in woonwijken*

Een omgevingsvergunning voor kleinschalige kamergewijze verhuur kan bij afwijkend gebruik van het bestemmingsplan worden verleend mits het afwijkend gebruik van het bestemmingsplan maximaal 1500 m² omvat.

Hierbij gelden de volgende randvoorwaarden:

- er is sprake van een bestemming “woondoeleinden” of daarmee vergelijkbaar;
- er is sprake van een legale woning/woongebouw;
- er is sprake van een kleinschalige accommodatie, voor 5 tot 8 personen.

Onder kamerverhuur in een geschakelde eengezinswoning in een woonwijk geldt:

- 5 of 6 personen mensen zonder onderlinge band.

Onder kamerverhuur in een vrijstaande of twee onder 1 kapwoning in de linten wordt verstaan:

- 5 tot 8 personen zonder onderlinge band.

Voor vergunningverlening bestaat het volgend toetsingskader:

- er is conform de eis in het Bouwbesluit 2012 12 m² gebruiksoppervlakte per persoon aanwezig (Deze regel reguleert het maximale aantal personen dat in een bepaald pand kan gaan wonen).
- er moet bij of in de directe omgeving van het pand voldoende parkeergelegenheid aanwezig zijn, zodat de parkeerdruk niet onevenredig zal toenemen. Onevenredigheid wordt bepaald op basis van een parkeerdrukonderzoek.
- de locatie is geschikt voor lang bedrijf, er is sprake van personen die meer dan drie maanden ergens wonen en die zijn / worden ingeschreven in de GBA op dat adres. De huisvester moet kunnen aantonen dat bewoners zijn ingeschreven.
- er kan voor maximaal 2% van de Aalsmeerse woningvoorraad een omgevingsvergunning strijdig gebruik worden verleend, voor gebruik van woningen anders dan door 1 huishouden. Het gaat daarbij om het percentage, gerelateerd aan de CBS-gegevens per 1 januari van het lopende jaar.
- naast bovenstaande eisen voldoen de voorzieningen aan de minimeisen van SKIA/Uniforme Huisvestingsnorm of vergelijkbare landelijke norm.

Naast deze eisen geldt dat het pand voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit. Dit betekent dat bij realisatie van vijf of meer wooneenheden voldaan moet worden aan de eisen voor de functie “kamergewijze verhuur”. In dergelijke gevallen is ook een gebruiksmelding vereist.

Consequenties beleidsregel

1. Er wordt een alternatief geboden voor personen die nu aangeschreven worden om uit hun illegale verblijven te vertrekken. Er wordt een stuk illegaliteit opgeheven.
2. De gemeente krijgt goed in beeld welke panden in gebruik zijn voor kamergewijze bewoning, en wie daar wonen. Er kan daardoor een goed beeld gevormd worden van het aantal “alternatieve woonvormen”. Zowel voor diverse gemeentelijke administraties als voor het vormgeven van nieuw beleid in de toekomst kan dit de nodige input opleveren.
3. De aanvraag kan worden behandeld in de reguliere procedure van maximaal 8 weken.
4. Aanvragen om omgevingsvergunning worden gepubliceerd. Tegen verleende vergunningen kan bezwaar worden ingediend.
5. Deze beleidsregel bevordert een actueel GBA. Dit heeft een positief bijeffect voor de vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage in het Gemeentefonds.

Aspecten toezicht en handhaving

Verleende vergunningen worden opgenomen in het toezichtprogramma. Panden met kamergewijze verhuur worden jaarlijks gecontroleerd. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar:

- het aantal aanwezige bewoners
- inschrijving in het GBA
- voorschriften uit het Bouwbesluit op het gebied van brandveiligheid en gezondheid

3.2.2 Beleidsregel kamerverhuur buiten woonwijken

Een omgevingsvergunning voor bedrijfsmatige huisvesting kan bij afwijkend gebruik van het bestemmingsplan worden verleend mits het afwijkend gebruik van het bestemmingsplan maximaal 1500 m² omvat.

Hierbij gelden de volgende randvoorwaarden:

- er is sprake van een locatie aan de rand van bedrijfsterreinen, van een gemengd bedrijventerrein of een bestaande locatie in het buitengebied (mits deze zich bevindt in de bebouwde kom / bestaand bebouwd gebied)
- er is sprake van een legaal woon- of bedrijfspand
- de locatie is niet in strijd met het staand beleidskader voor bebouwing achter het lint
- de locatie van huisvesting is niet dezelfde als waar deze te werk worden gesteld (Het huisvesten van arbeidsmigranten op dezelfde plek als waar ze werken wordt in het landelijk beleidskader onwenselijk geacht).

Voor vergunningverlening bestaat het volgende toetsingskader:

- er is conform de eis in het Bouwbesluit 2012 12 m² gebruiksoppervlakte per persoon aanwezig (Deze regel reguleert het maximale aantal personen dat in een bepaald pand kan gaan verblijven).
- er moet voldoende parkeergelegenheid aanwezig zijn op eigen terrein
- de bewoning heeft het karakter van kort verblijf; er moet sprake zijn van personen die maximaal zes maanden op dezelfde locatie verblijven.
- de uitbater van de huisvesting draagt zorg voor een vorm van actuele inschrijving dan wel nachtregister, inclusief de zorgplicht om personen in te laten schrijven in het GBA bij een verblijf langer dan 4 maanden.
- naast bovenstaande eisen voldoen de voorzieningen aan de minimumeisen van SKIA/Uniforme Huisvestingsnorm of vergelijkbare landelijke norm.

Naast deze eisen geldt, dat het pand voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit. Dit betekent dat bij realisatie van vijf of meer wooneenheden voldaan moet worden aan de eisen voor de functie “kamergewijze verhuur”. In deze gevallen is ook een gebruiksmelding vereist.

Consequenties beleidsregel

1. Er wordt ruimte geboden voor particuliere initiatieven voor vormen van pension en logies buiten de woonkernen.
2. De aanvraag kan worden behandeld in de reguliere procedure van maximaal 8 weken.
3. Aanvragen om omgevingsvergunning worden gepubliceerd. Tegen verleende vergunningen kan bezwaar worden ingediend.
4. In het geval er sprake is van verblijf langer dan 6 maanden, dan is deze beleidsregel niet van toepassing, aangezien dan sprake is van lang of permanent verblijf. Mocht de noodzaak aanwezig zijn om een vorm van bewoning toe te staan op bedrijfsterreinen/landelijk gebied, dan kan dat alleen worden gerealiseerd door een bestemmingsplanwijziging (inclusief uitgebreide Wabo-procedure) die ‘wonen’ mogelijk maakt.

Aspecten van toezicht en handhaving

Verleende vergunningen worden opgenomen in het toezichtprogramma. Panden met bedrijfsmatige huisvesting worden zowel fysiek als administratief periodiek gecontroleerd.

Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar:

- juiste inschrijving van gasten in nachtregister of vergelijkbaar register en indien van toepassing het GBA
- voorschriften uit het Bouwbesluit op het gebied van brandveiligheid en gezondheid
- de minimumeisen van SKIA/Uniforme Huisvestingsnorm of vergelijkbare landelijke norm
- beschikbare parkeercapaciteit

3.3 Toezicht

Het controleonderzoek, in de vorm van controles van panden met vermoeden van huisvesting van arbeidsmigranten, heeft plaatsgevonden in de periode van oktober 2011 tot en met september 2012. Deze eerste controleronde heeft als belangrijkste resultaat een inventarisatie en analyse van tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. Een tweede

resultaat van deze eerste controleronde is het inzetten van gemeentelijke handhavingsinstrumenten bij constatering van een acute gevaarstelling, dat wil zeggen ernstige veiligheidsrisico's bij de gecontroleerde objecten.

Het controleonderzoek markeert ook een nieuwe fase van toezicht en handhaving. Gedurende het controletraject was het mogelijk om gevallen van huisvesting van arbeidsmigranten aan te melden. Deze gevallen zijn in het controletraject meegenomen als reguliere objecten. Dit houdt in dat alleen in gevallen van acute gevaarstelling onmiddellijke handhaving zou worden ingezet.

Nu het controletraject is beëindigd, wordt voor nieuwe overtredingen (vanaf 1 oktober 2012) een lik-op-stuk beleid gehanteerd.

Van de nu bekende overtredingen is een inschatting gemaakt van het aantal zaken en de benodigde capaciteit die dat vereist. Alle locaties die bezocht zijn en waar geen overtredingen zijn geconstateerd zijn van de resultaten schriftelijk op de hoogte gesteld.

3.3.1 Toezichtstrategie

Door middel van toezicht wordt het gedrag beïnvloed zodat deze aan de gestelde eisen voldoet. Het gaat hier om de volgende onderdelen:

1. toezicht op het gehele bestand (locaties) "tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten" (per 20 augustus 2012 119 locaties);
2. toezicht op gebruik in strijd met het bestemmingsplan (naar aanleiding van klachten / controle Gemeentelijke basisadministratie) waarbij er sprake is van huisvesting van arbeidsmigranten.

De nadruk ligt op het verzamelen van informatie over de vraag of de zaak voldoet aan de daaraan gestelde wetten en regels. Deze informatie wordt verzameld door het uitvoeren van fysieke en administratieve controles. Toezicht is vooral gericht op het beheersen van bestaande situaties en het controleren van objecten in het kader van ingezette handhavingstrajecten.

De gemeente Aalsmeer handelt ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen op grond van onderstaande toezichtstrategie.

Activiteiten / Aantallen	
Toezicht bestand	
Jaarlijks 20% van het bestand fysiek controleren	24 locaties
Jaarlijks 30% administratief controleren	36 locaties
Toezicht bestemmingsplan	
Afhandeling klachten	4 klachten per jaar
Analyse bevolkingsregister	Digitale analyse van het bevolkingsregister (inclusief opstellen nulmeting)
Controles handhavingprocedures	(22 zaken per 1 januari 2013)

3.4 Handhaving

De handhaving richt zich op de veelvuldige overtredingen die zijn aangetroffen bij het controletraject. De voorgenomen periode om de overtredingen te beëindigen is 3 jaar

Op basis van de ernst van de overtreding (op basis aspecten brandveiligheid en planologische impact in relatie tot het aantal personen) is een volgorde van afhandeling van zaken (prioritering) opgesteld. In onderstaande tabel is een prioriteit 1 aan te merken als hoog en 4 heeft een lage prioriteit.

Overtreding	Prioriteit	Jaar
Logiesgebouw	1	2012-2013
Woning in tuinkas	1	2012-2013
Kamerverhuur	2	2013
Kamerverhuur in woning	2	2013
Woning in bedrijfsgebouw	2	2013
Reguliere woning	3	2014
Woning	3	2015
Woning in bijgebouw	3	2015
Stacaravan	4	2015

In 2012 is al een begin gemaakt met zaken waarvan zeker is dat op basis van staand beleid geen medewerking wordt verleend aan legalisering. Het gaat daarbij om bewoning van kassen en bewoning van bedrijfsgebouwen achter het lint. Daarnaast zijn de meeste overtredingen gewraakt.

3.4.1 Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie is een basisaanpak voor in dit geval het <http://www.wikihandhaving.nl/index.php/Bestuursrecht> bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen vastgelegd. De strafrechtelijke kant wordt bij de handhaving (vooralsnog) buitenbeschouwing gelaten. Het behoort, vanwege het feit dat een overtreding van het bestemmingsplan een economisch delict is, echter wel tot de mogelijkheden.

De sanctiestrategie bevat ten minste een passende reactie op de geconstateerde overtredingen, een stringenter reactie bij voortdurend van die overtreding en transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

De basisaanpak is de drietrapsraket met als bestuurlijk sanctiemiddel “de last onder dwangsom”.

De eerste stap is het sturen van een waarschuwing met de mededeling dat er een overtreding is geconstateerd en dat daarin niet wordt berust. Er wordt een termijn van 4 weken geboden om de overtreding te beëindigen. Er wordt alvast gewezen op de gevolgen van het niet voldoen aan de maatregel. Indien de situatie daartoe de mogelijkheid biedt op basis van het beleid wordt de mogelijkheid geboden om binnen 6 weken een omgevingsvergunning aan te vragen van de geconstateerde overtreding (al dan niet in enigszins aangepast vorm). Belangrijk is om in deze fase goed te communiceren met de overtreder / aanvragen, zo nodig in een persoonlijk gesprek.

Indien de overtreding niet is beëindigd (of er wordt geen gebruik gemaakt van het aanvragen van een omgevingsvergunning) volgt de volgende stap.

De tweede stap bestaat uit het versturen van het voornemen last onder dwangsom (indien blijkt dat de overtreder niet de huidige rechthebbende is wordt gekozen voor een last onder

bestuursdwang). De hoogte van de dwangsom, het maximaal te verbeuren bedrag en de begunstigingstermijn worden genoemd. De overtreder krijgt de mogelijkheid om binnen 4 weken zijn/haar zienswijze conform de Algemene wet bestuursrecht kenbaar te maken.

Omdat er sprake is van veel verschillende overtredingen kan niet voor elk type overtreding een standaard begunstigingstermijn en dwangsom bedrag worden vastgesteld.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en de begunstigingstermijn worden onderstaande uitgangspunten gehanteerd. Deze lijst geldt alleen voor eerste lastgevingen.

Overtreding	Dwangsombedrag	Begunstigingstermijn
Treffen brandveiligheidsmaatregelen	Minimaal € 500,- (ineens) per maatregel	Minimaal 2 weken
Beëindigen planologisch strijdig gebruik	Minimaal € 1000,- per week dat de overtreding voortduurt voor maximaal 6 weken	Minimaal 4 weken
Verwijderen illegale opstallen	Minimaal € 2500,- (ineens) per opstal	Minimaal 8 weken
Treffen bouwkundige maatregelen	Minimaal € 500,- (ineens) per maatregel	Minimaal 4 weken

Indien de overtreding niet is beëindigd volgt de volgende stap.

De derde stap is het, na afweging van alle belangen (w.o. de zienswijze) definitief opleggen van het sanctiebesluit (last onder dwangsom / bestuursdwang). Tegen dit besluit staat bezwaar- en beroep open. Een bezwaarschrift schorst niet de werking van het besluit. Daarvoor kan men een voorlopige voorziening aanvragen. Om termijnen niet onnodig lang te laten oplopen schorsen we niet automatisch bij het indienen van bezwaar en verlengen we in principe ook geen begunstigingstermijnen.

Lik-op-stuk beleid nieuwe overtredingen

Voor een goede handhaving van het bestemmingsplan is naast goed toezicht en duidelijke voorlichting een “lik-op-stuk” handhaving van groot belang. Nieuwe overtredingen zullen dan ook direct aangepakt moeten worden en krijgen daarmee een hoge prioriteit.

Bestuurlijke boete

Naast de bestuurlijke handhavingsmiddelen van dwangsom en bestuursdwang die beogen de door de gemeente gewenste situatie te realiseren, kan het college ook het punitieve handhavingsinstrument van de bestuurlijke boete hanteren. Dit middel is vooral gericht op bestraffing van overtredingen. De procedure van de bestuurlijke boete is korter en sneller dan die van dwangsom of bestuursdwang en heeft daardoor met name potentie als het gaat om lik-op-stuk-beleid. De bestuurlijke boete kan in Aalsmeer worden ingezet, maar dat vergt aanpassing van de Huisvestingsverordening en het Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2013-2014.

Het college is voornemens de bestuurlijke boete in te voeren, maar eerst dient nog te worden onderzocht hoe dit middel het beste kan worden ingezet, welke overtredingen en bijbehorende sancties moeten worden opgenomen en of naast de Huisvestingsverordening nog andere gemeentelijke verordeningen moeten worden aangepast.

