

Raadsmemo motie over adviesrecht raad (zgn. bopa-lijst) bij
initiatieven over de huisvesting van arbeidsmigranten

Datum: 19 februari 2024

Onderwerp: Motie over 'adviesrecht gemeenteraad initiatieven huisvesting
arbeidsmigranten'

Ter attentie van: De Raad

Afzender: College van Burgemeester en Wethouders

Portefeuillehouder B. Wijnne

Mail behandelaar i.pater@barneveld.nl Telefoonnummer 0342495891

Samenvatting

Door de fracties van ChristenUnie en Pro'98 is er een motie aangekondigd met als onderwerp 'Adviesrecht gemeenteraad initiatieven huisvesting arbeidsmigranten'. Deze motie is aangekondigd naar aanleiding van een gesprek dat in december 2023 met enkele raadsleden heeft plaatsgevonden. Het initiatief aan de Oud Vellerseweg in Barneveld was aanleiding. Als college verschaffen wij u met deze memo een advies over de zgn. bopa-lijst in relatie tot de aangekondigde motie en gaan hierbij ook in op het arbeidsmigrantenbeleid. Dit ten behoeve van het gesprek in de commissievergadering Grondgebied van 29 februari 2024, waar de behandeling van de motie op de agenda staat.

Op 9 februari 2022 is het 'Besluit aanwijzing gedelegeerde bevoegdheden, alsmede advies- en participatieverplichting Omgevingswet gemeente Barneveld' vastgesteld. In een lijst zijn gevallen aangewezen waarvoor bindend advies van de raad nodig is bij een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (Omgevingswet), de zgn. bopa-lijst.

In deze memo komt aan de orde hoe deze zgn. bopa-lijst aan de orde is bij een initiatief om arbeidsmigranten te huisvesten in onze gemeente en in hoeverre de raad aan zet is bij aanvragen om omgevingsvergunning die zien op de huisvesting van arbeidsmigranten.

Advies college

Wij ontraden u om deze motie aan te nemen en de zgn. bopa-lijst pas aan te passen bij de evaluatie van deze bopa-lijst (indien nodig).

Ons advies is om niet nu al de rol van de raad te gaan wijzigen. Ook het wijzigen van het arbeidsmigrantenbeleid heeft niet onze voorkeur.

Onderbouwing en toelichting

Op 18 december 2023 heeft een gesprek plaatsgevonden met enkele raadsleden inzake arbeidsmigranten en de zgn. bopa-lijst. De vraag is hoe onder de Omgevingswet de raad betrokken is/kan zijn, wanneer er een

aanvraag omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten loopt die niet past in het omgevingsplan van rechtswege. Vervolgens is er op 12 februari 2024 een motie aangekondigd over de huisvesting van arbeidsmigranten.

In deze memo informeren wij u over de toepassing van de zgn. bopa-lijst in relatie tot arbeidsmigranten en gaan we in op het arbeidsmigrantenbeleid. Tot slot reageren wij ook op de motie.

Hieronder is weergegeven hoe het adviesrecht van de raad werkt bij situaties wanneer er een aanvraag wordt ingediend onder de Omgevingswet.

Bopa – adviesrecht raad

Op 9 februari 2022 heeft uw raad het 'Besluit aanwijzing gedelegeerde bevoegdheden, alsmede advies- en participatieverplichting Omgevingswet gemeente Barneveld' (inclusief bijlage) vastgesteld. Tevens is de beleidsnotitie 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' vastgesteld en heeft de raad gevallen aangewezen waarbij voor die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten advies van de gemeenteraad gevraagd moet worden. In hoofdstuk 4 van de beleidsnotitie 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' is nader ingegaan om de categorieën van gevallen adviesrecht (en de participatieplicht).

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, en daarmee is ook op 1 januari dit besluit van 9 februari 2022 in werking getreden.

Dit heeft tot gevolg dat wanneer er een aanvraag om omgevingsvergunning wordt ingediend en deze aanvraag past niet binnen de regels van het Omgevingsplan van rechtswege, zo'n aanvraag gezien wordt als een omgevingsvergunning die met toepassing van een zgn. 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (bopa) al dan niet mogelijk gemaakt kan worden. Alleen bij een bopa speelt adviesrecht van de raad. Bij zo'n bopa wordt bezien of er sprake is van een geval die als categorie op de lijst van gevallen is aangegeven en alleen in die situatie is er dan adviesrecht.

Wanneer is sprake van adviesrecht van de raad?

Wanneer er sprake is van een initiatief die valt onder een categorie die genoemd is in de 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (categorieën voor adviesrecht, kolom 2) én dit past in het gemeentelijk beleid (en of de kaders voor de fysieke leefomgeving), dan wordt bij zo'n situatie geen advies aan de raad gevraagd.

De zin '*Hiervoor staat in kolom 2 van deze tabel een 'Nee' aangegeven*' had niet in de bijlage van de beleidsnotitie 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' en de eerste alinea van de bijlage bij het raadsbesluit behoren te staan. Dit zou voor de duidelijkheid geschrapt moeten worden. Deze zin is abusievelijk hier opgenomen en zal hersteld moeten worden. Dit kan ons inziens bij de evaluatie. In hoofdstuk 4 van de beleidsnotitie 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' is het wel goed weergegeven.

Past een initiatief niet in het door de raad vastgestelde beleid en/of kaders en komt het voor op de lijst dan wordt dit aan de raad voorgelegd voor een bindend advies als er een 'ja' staat in kolom 2. Staat er een 'nee' in kolom 2 en er is sprake van strijd met het beleid, dan wordt dit niet voorgelegd aan de raad.

Dit is daarmee de werkwijze die geldt:

- Past de aanvraag in het beleid dan is geen bindend advies van de raad nodig;
- Past de aanvraag niet in het beleid en staat er een 'ja' (kolom advies raad), dan is wel bindend advies van de raad nodig;

- Past de aanvraag niet in het beleid en staat er een 'nee' (kolom advies raad), dan is geen bindend advies van de raad nodig;
- Staat een activiteit niet op de lijst, dan is ook geen bindend advies van de raad nodig.

Categorie arbeidsmigranten

In de 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (categorieën voor adviesrecht, kolom 2) staat onder '8.2' specifiek een bepaling voor het gebruiken van gronden en/of bouwwerken (gebruikswijziging) inzake logiesfuncties voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen genoemd.

Er staat hier een 'Nee' in kolom 2 aangegeven. Dit betekent dus het volgende:

- het wordt niet voorgelegd aan de raad voor een bindend advies, ook al is er sprake van strijdigheid met het door de raad vastgestelde beleid (arbeidsmigrantenbeleid).

Past het in het beleid, dan wordt sowieso geen bindend advies gevraagd.

Kruimelgevallenregeling

Daarnaast merken we op dat als algemene regel het volgende geldt: *indien sprake is van een activiteit die in de zgn. kruimelgevallenregeling ex artikel 4, onderdeel 1 tot en met 10, van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is opgenomen, er geen adviesrecht geldt (kolom 2).*

Dit staat vermeld boven de aangewezen gevallen.

In artikel 4, aanhef en onderdeel 9 van Bijlage II van het Bor staat het volgende:

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

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;

Dit voorgaande betekent dat een gebruikswijziging die voldoet aan hetgeen is vermeld in artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II van het Bor (en er is sprake van strijd met het beleid), er verder niet naar de bopa-lijst wordt gekeken. Je komt met andere woorden niet bij categorie 8.2 terecht.

Artikel 4, onderdeel 11 van bijlage II van het Bor kan *tijdelijk* nieuwbouw om arbeidsmigranten te huisvesten mogelijk maken. Hiervoor geldt onder de Omgevingswet nu geen adviesrecht van de raad bij strijdigheid met het beleid wanneer we kijken naar de 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (categorieën voor adviesrecht, kolom 2). Dit is in lijn met de mogelijkheden die bestonden onder onderdeel 11 van de kruimelgevallenregeling.

Voor permanente nieuwbouw dat niet valt binnen de kruimelgevallenregeling (indien dus niet aan de voorwaarden van onderdeel 9 van de kruimelgevallenregeling wordt voldaan), zou qua procedure een projectafwijakingsbesluit in combinatie met een verklaring van geen bedenkingen nodig zijn. Onder de Omgevingswet geldt er nu geen adviesrecht van de raad (op basis van de huidige bopa-lijst).

Rol van de raad

Dit voorgaande betekent dat, wanneer uitsluitend sprake is van een gebruikswijziging (eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten), de raad geen adviesrecht heeft. Immers dit is opgenomen in artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II van het Bor wat betreft de logiesfunctie voor werknemers. Ook bij een situatie waar sprake is van strijdigheid met het beleid én categorie 8.2 van de bopa-lijst is aan de orde, geldt geen adviesrecht van de raad.

Wanneer de raad dit gewijzigd wil zien, dan zal in de 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' in kolom 2 de 'Nee' gewijzigd moeten worden in 'Ja', én zal ook over onderdeel 9 van de kruimelgevallenregeling iets specifiek aangegeven moeten worden in de bijlage van de beleidsnotitie 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie'.

Echter, onder de Wabo was het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van een kruimelafwijking een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. De insteek is geweest om de invloed van de raad wat betreft de bevoegdheidsverdeling (en invloed op die onderwerpen die nu door het college kunnen worden afgedaan) niet te wijzigen op het moment dat de Omgevingswet in werking trad.

Indien uw raad van mening is dat zij onder de Omgevingswet wel over arbeidsmigranten bindend advies wil uitbrengen (wanneer sprake is van strijdigheid met het arbeidsmigrantenbeleid én waarvoor voorheen een projectafwijkingbesluit aan de orde was), dan moet de vastgestelde beleidsnotitie 'Adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie' met de lijst hierop worden aangepast.

Arbeidsmigrantenbeleid

Tijdens het gesprek van 18 december 2023 is de suggestie gedaan om het arbeidsmigrantenbeleid aan te passen qua aantallen (dus minder arbeidsmigranten op een locatie dan nu in het beleid staat aangegeven). Dat is wat ons betreft niet wenselijk. Immers er ligt een grote opgave wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten. Het is bovendien niet reëel om de aantallen naar beneden bij te stellen zoals deze nu zijn opgenomen in het arbeidsmigrantenbeleid, dit ook in verband met beheer en toezicht én in verband met de financiële haalbaarheid van een dergelijk initiatief (business case). De bestaande kaders zullen aangehouden moeten worden (met uitzondering van de pilots). Er is geen aanleiding om op korte termijn het arbeidsmigrantenbeleid aan te passen.

Onze reactie op de motie

Ons advies is om na één jaar de zgn. bopa-lijst te evalueren (te starten in najaar 2024) en het dan (indien nodig) te gaan wijzigen, en niet naar aanleiding van één concrete casus. Het advies is om niet nu al 'Nee' in 'Ja' te wijzigen bij categorie 8.2 én de algemene regel dat kruimelafwijkingen (onderdelen 1 t/m 10) van bijlage II van het Bor waarvoor nu geen adviesrecht geldt, eveneens niet nu al te wijzigen.

Indien uw raad van mening is om nu al de bopa-lijst te wijzigen, dan zullen wij u een wijzigingsvoorstel voorleggen. Gelet op de motie die er ligt, willen we daar hierbij – gelet ook op het voorgaande - het volgende over aangeven:

1. Wanneer we kijken naar de huidige 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (categorieën voor adviesrecht, kolom 2) voor het mogelijk maken van de huisvesting van arbeidsmigranten én er is strijdigheid met het beleid, dan geldt er geen adviesrecht bij arbeidsmigranten.

Wanneer er sprake is van tijdelijke nieuwbouw om arbeidsmigranten te huisvesten, geldt er geen adviesrecht van de raad bij strijdigheid met het beleid. Dit is in lijn met de mogelijkheden die bestonden onder onderdeel 11 van de kruimelgevallenregeling. De Omgevingswet maakt echter een maximale termijn van 15 jaar mogelijk, waar de kruimelgevallenregeling een afwijking van het bestemmingsplan van maximaal 10 jaar mogelijk maakte.

Ook bij een situatie die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet viel onder onderdeel 9 van de kruimelgevallenregeling, is geen adviesrecht.

Het advies is om de invloed van de raad onder de Omgevingswet hetzelfde te laten zijn, zoals deze was voor de inwerkingtreding van de wet voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Onder de Wabo kon met toepassing van een kruimelafwijking (onderdeel 9 dan wel onderdeel 11 (voor een periode van tien jaar)), afgeweken worden met een omgevingsvergunning van het bestemmingsplan. Die omgevingsvergunning kon het college zelfstandig, zonder verklaring van geen bedenkingen, verlenen. Het is niet gewenst de bevoegdheidsverdeling tussen raad en het college op dit moment al te wijzigen.

We zouden een wijziging kunnen overwegen om een splitsing te maken in de categorie tussen a.) het gebruiken van gronden en/of bestaande bouwwerken én b.) het gebruiken van gronden en/of het nieuwbouwen van gebouwen (bij permanente huisvesting van arbeidsmigranten). We kunnen een voorstel maken waarbij dan voor permanente nieuwbouw van huisvesting van arbeidsmigranten er wel een adviesrecht van de raad geldt. Daarmee maken we onderscheid tussen wat eerst onder de kruimelregeling viel én wat wel met een projectafwijkingsbesluit in combinatie met een verklaring van geen bedenkingen had gemoeten. Onze bedoeling is geweest nieuwbouw voor arbeidsmigranten (dat eerder met een projectafwijkingsbesluit, voor inwerkingtreding van de Omgevingswet moest) wel onder het adviesrecht te laten vallen. Tijdelijke nieuwbouw echter niet.

Om een adviesrecht op te nemen in de 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' voor permanente nieuwbouw ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten kan de lijst worden aangepast en categorie 8.2 gesplitst worden in twee categorieën.

- a. het gebruiken van gronden en/of bestaande bouwwerken inzake logiesfuncties voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën van vreemdelingen; (geen adviesrecht) *en*
- b. het gebruiken van gronden en/of het nieuwbouwen van bouwwerken inzake logiesfuncties voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën van vreemdelingen (wel adviesrecht).

2. Als de motie door de raad wordt aangenomen, dan wordt aan de vastgestelde lijst een afzonderlijke categorie opgenomen die ziet op arbeidsmigranten. Onder punt 1 is aangegeven welke wijziging in onze optiek voorstelbaar is in deze.

Er is een mogelijkheid om een uitzondering op de kruimelgevallenregeling ex artikel 4, onderdeel 1 tot en met 10 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht opgenomen gaan worden. Dit zodat ook bij een gebruikswijziging (onderdeel 9 van bijlage II van het Bor) ten behoeve van het huisvesten van arbeidsmigranten ook bindend adviesrecht van de raad geldt indien de raad dat wenst. Hiervoor zal ook categorie 8.2 qua omschrijving moeten worden aangepast (de zinsnede 'logiesfuncties voor werknemers of' zal geschrapt worden en categorie 8.2 kan dan als volgt komen te luiden: *het gebruiken van gronden en/of bouwwerken*

(gebruikswijziging) inzake de opvang van asielzoekers of andere categorieën van vreemdelingen, niet zijnde logiesfuncties voor werknemers (arbeidsmigranten).) Er blijft dan een 'Nee' staan bij categorie 8.2.
En er komt dan een nieuwe categorie specifiek voor arbeidsmigranten (met een 'Ja' in de kolom voor adviesrecht).

Dit is aan de orde wanneer de raad alle verzoeken inzake arbeidsmigranten voor adviesrecht voorgelegd wil krijgen.

3. Er vindt een evaluatie plaats van de bopa-lijst. Naar aanleiding van die evaluatie wordt bekeken of een actualisatie van het huisvestingsbeleid inzake arbeidsmigranten noodzakelijk zal zijn.

Voor wat betreft deze memo in relatie tot de aanvraag aan de Oud Vellerseweg onder de Omgevingswet, geldt dat er voor die locatie officieel geen adviesrecht van de raad geldt.

Vervolg

Wanneer de motie wordt aangenomen en uw raad van mening is om nu al de bopa-lijst te wijzigen, dan zullen wij u een wijzigingsvoorstel voorleggen.