



Huisvesting Arbeidsmigranten in Medemblik

Onderzoek Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer

28 november 2023

Inhoudsopgave

Bestuurlijke rapportage	3
Inleiding	4
Analyse	5
Conclusies	10
Aanbevelingen	11
Bestuurlijke reactie	13
BIJLAGE: Huisvesting Arbeidsmigranten in Medemblik	14
Lijst van geraadpleegde documenten	109



Huisvesting Arbeidsmigranten in Medemblik

Bestuurlijke rapportage

Onderzoek Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer

25 oktober 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 Opmeer, 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 richt zich op het tijdvak 2021 tot juni 2023. In mei 2021 zijn immers de beleidsregels bij de gemeente Medemblik geactualiseerd en dit lijkt dan ook een logisch startpunt voor het onderzoek. Uiteraard zijn documenten van voor die datum, maar die wel invloed hebben op dit tijdvak, meegenomen in dit onderzoek.

Analyse

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

Operationele norm	Paragraaf in de bijlage	Constatering
Operationele norm voor beleid	6.2	
Het beleid is conform Nationale wetgeving en EU-richtlijnen vormgegeven.	6.2.1.1	Het beleidskader verhoudt zich goed tot nationale wetgeving en tot de EU-richtlijnen.
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	De beleidsregels laten duidelijk zien waar en voor welke categorie (short-stay of mid-stay) huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk is. Ook worden de gehanteerde begrippen eenduidig toegelicht en consistent gehanteerd.
Eén persoon per slaapkamer en minimaal 15 m2 leefoppervlakte per persoon. 5,5 m2 per slaapkamer.	6.2.1.3	In de beleidsregels wordt een norm van 40% gehanteerd. De gemeente hanteert de SNF-norm (zie normenkader in bijlage): 12 m2 leefoppervlakte per persoon en 3,5 m2 per slaapkamer. Het hanteren van de SNF-norm komt ook bij andere gemeenten voor.

Voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie worden actief opengesteld voor EU-arbeidsmigranten.	6.2.1.4	De gemeente zoekt niet actief contact met arbeidsmigranten en gemeentelijke voorzieningen, zoals taalcursussen, voorlichting over rechten en plichten, etc. worden niet actief aangeboden. Arbeidsmigranten geven op hun beurt aan geen behoefte te hebben aan contact met de gemeente. Men is bevreesd dat contact met de gemeente leidt tot het betalen van meer belasting.
De gemeente beschikt over een actueel (jaarlijks vastgesteld) toezichtsplan.	6.2.1.5	Geconstateerd kan worden dat de gemeente voor 2023 over een voldoende concreet toezichtplan beschikt om het toezicht en de handhaving met betrekking tot het huisvesten van arbeidsmigranten gestalte te kunnen geven. Zeker in vergelijkend perspectief worden in dit toezichtplan ambities vertaald naar concrete activiteiten die ook na afloop van het jaar adequaat geëvalueerd kunnen worden. De uitvoerings- en handhavingsstrategie, zoals deze in juni 2023 door het college wordt vastgesteld, merkt het risico op illegale bewoning als zeer hoog aan.
Duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheid heeft.	6.2.2.1	Aan de hand van de beleidsregels wordt duidelijk, dat de gemeente een faciliterende en toetsende rol vervult en dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het naleven van de voorwaarden die de gemeente verbindt aan een omgevingsvergunning. Deze verantwoordelijkheidstoedeling wordt bevestigd in de uitvoerings- en handhavingsstrategie, die in juni 2023 wordt vastgesteld. Ten aanzien van het toezicht is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Uiteraard voert de gemeente toezicht uit op de naleving van de voorwaarden zoals gesteld in de omgevingsvergunning. Daarnaast dient de huisvester op basis van een beheerplan echter ook de nodige activiteiten op het gebied van toezicht te ondernemen.
Het beleid is gebaseerd op valide causale relaties.	6.2.2.2	De gemeente veronderstelt een verband tussen onvoldoende beschikbare huisvesting, illegale huisvesting en risico's. Dit verband wordt ook door andere gemeenten gehanteerd. Wel rijst de vraag of men illegale huisvesting het best tegen kan gaan

		door middel van toezicht en handhaving of eerder door middel van een optimalisatie van het vergunningsproces.
Operationele norm voor uitvoering	6.3	
Vanuit de gemeente wordt toezicht uitgeoefend op de naleving van gemeentelijke bepalingen.	6.3.1.1	Vraagtekens kunnen worden gezet bij het ambitieniveau op het gebied van toezicht en handhaving. Als men ervan uitgaat, dat in 2021 55 controles zijn uitgevoerd, lijkt het aantal van 75 in 2023 aan de hoge kant. In de omgevingsanalyse die medio 2023 wordt gepresenteerd, gaat men overigens van 50 controles uit. In vergelijkend perspectief valt op, dat de gemeente specifieke controles op illegale huisvesting uitvoert en deze ook intensiveert. Ook het aanleggen van een leegstandslijst en het leggen van de relatie met de verblijfsbelasting, vallen in positieve zin op. Het gegeven dat de gemeente geen volledig zicht heeft op illegale huisvesting, doet zich tevens bij andere gemeenten voor. Het feit dat een inschatting wordt gemaakt van de omvang van illegale huisvesting, valt in positieve zin op. Het opleggen van bestuurlijke sancties wordt ook in andere gemeenten toegepast. De voorgenomen acties, zoals geformuleerd in de omgevingsanalyse, kunnen in vergelijkend perspectief als zeer positief worden aangemerkt. Op basis hiervan kan geconstateerd worden, dat de gemeente daadwerkelijk bezig is de effectiviteit van toezicht en handhaving te optimaliseren.
De huisvesting geschiedt conform het gemeentelijk beleid.	6.3.1.2	Illegale huisvesting is minder goed op orde dan legale huisvesting. 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 behuist, hoeft men niet te verhuizen en is de hygiëne en de brandveiligheid beter gebord. Bij illegale huisvesting is het beeld beduidend pessimistischer.
Het proces van vergunningsafhandeling verloopt doelmatig.	6.3.1.3	Het proces is sterk afhankelijk van externe partijen, zoals de omgevingsdienst, de brandweer en de AB-commissie. De vraag rijst of de procedure doelmatig is vormgegeven. Zo ontstaat de indruk, dat de verschillende adviserende actoren (AB-commissie, omgevingsdienst en brandweer) sequentieel werken ten opzichte van elkaar in plaats van simultaan. Zo brengt in de onderzochte casus de omgevingsdienst op 3 mei 2022 advies uit, de AB-commissie op 7 juni 2022 en de brandweer op 26 juli 2022. Daarnaast worden per benodigde vergunning verschillende processen gevoerd. Het blijkt voor een aanvrager moeilijk om de gegevens op te leveren die de gemeente vraagt. Soms worden tijdens de behandeling ook additionele gegevens door de gemeente opgevraagd. Ook dit heeft een vertragend effect op de doorlooptijd, zo wijst de casestudie uit.
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	Bij de wording van de beleidsregels zijn de ingediende zienswijzen zorgvuldig behandeld. In de reactie op de zienswijzen wordt aangegeven waarom men sommige punten al dan niet heeft vertaald naar de definitieve beleidsregels. De definitieve beleidsregels worden na een tweede behandeling in de raad geamendeerd vastgesteld.
Ambtenaren die het beleid uitvoeren zijn voldoende geëngageerd. Voldoende opleiding, werkervaring en capaciteit aanwezig.	6.3.3.1	De ambtenaren van de gemeente geven tijdens de interviews aan goed uit de voeten te kunnen met de beleidsregels. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat men voldoende is toegerust. Men beschikt over voldoende opleiding, ervaring en

Voldoende middelen zijn beschikbaar om het beleid uit te kunnen voeren: ICT voorzieningen, administraties, overige middelen.		capaciteit, terwijl ook de overige middelen toereikend zijn. De openstaande vacatures op het gebied van toezicht en handhaving zijn in september 2023 ingevuld. Nieuw personeel moet echter wel worden ingewerkt. Een andere respondent stelt verder in dit verband dat de capaciteit voor handhaving en toezicht op huisvesting zeer beperkt is. De vraag rijst dan, hoe realistisch het uitvoeren van de geplande hoeveelheid integrale controles is.
De gemeente weet waar arbeidsmigranten wonen, waar ze werken en via welke werkgever dat gebeurt.	6.3.4.1	Aangezien bij verblijf korter dan vier maanden een BRP registratie niet verplicht is, heeft de gemeente geen zicht op het aantal arbeidsmigranten dat korter dan vier maanden verblijft. Ook als men langer dan vier maanden verblijft, heeft de gemeente hier niet altijd zicht op. De arbeidsmigranten moeten zich namelijk melden bij de gemeente en als dat niet gebeurt, zijn deze arbeidsmigranten niet bekend bij de gemeente. Eigenlijk zouden veel meer adrescontroles moeten worden uitgevoerd, aldus een respondent. Als tijdens een controle een short-stay arbeidsmigrant wordt aangetroffen, dan wordt wel een ID gevraagd en deze wordt ook geadministreerd. Na vier maanden voert men de controle dan nogmaals uit om te bezien of de betreffende arbeidsmigrant geregistreerd staat in de BRP. adrescontroles zou moeten uitvoeren. Het beeld op arbeidsmigranten is echter niet volledig. Respondenten stellen, dat de gemeente ongeveer 500 tot 600 locaties op het oog heeft waarvan men vermoedt dat hier zonder vergunning wordt gehuisvest. De gemeente vermoedt daarnaast, dat het eigenlijke aantal onvergunde adressen waar gehuisvest wordt, nog hoger ligt.
De gemeente leeft de BRP bepalingen onverkort na. De gemeente stimuleert een RNI registratie.	6.3.4.2	Tijdens de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen wordt duidelijk, dat bij illegale huisvesting doorgaans niet geregistreerd wordt welke arbeidsmigranten waar wonen. Ook bij vergunde huisvesting heeft het merendeel geen

		nachtregister. Tijdens een ander interview wordt duidelijk dat de gemeente geen zicht heeft op short-stay arbeidsmigranten. Ook als men langer verblijft, heeft de gemeente hier niet altijd zicht op. Dit beeld wordt bevestigd tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten uit 2023. Geen van de vijf respondenten is geregistreerd. Soms adviseert het uitzendbureau om niet te registreren omdat dan meer belasting moet worden betaald.
--	--	--

Conclusies

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

1. De gemeente beschikt over een actueel beleidskader, dat in september 2021 door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het beleidskader dat de gemeente met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten heeft opgesteld, voldoet aan de nationale wetgeving en aan de relevante EU-richtlijnen.
2. De beleidsregels laten duidelijk zien waar en voor welke categorie (short-stay of mid-stay) huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk is. Ook worden de gehanteerde begrippen eenduidig toegelicht en consistent gehanteerd.
3. Hoewel het landelijke Aanjaagteam (zie normenkader in de bijlage) ervoor pleit om één persoon per slaapkamer te huisvesten, hanteert de gemeente een norm van 40% éénpersoonsslaapkamers. De gemeente hanteert de SNF-norm waar het de minimumoppervlakte van de huisvesting betreft: 12m2 leefoppervlakte per persoon en 3,5 m2 per slaapkamer. Deze norm wordt ook door andere gemeenten gehanteerd. Het Aanjaagteam hanteert een striktere norm: 15 m2 leefoppervlakte per persoon en 5,5 m2 per slaapkamer.
4. De gemeente zoekt niet actief contact met arbeidsmigranten. Gemeentelijke voorzieningen, zoals taalcursussen, voorlichting over rechten en plichten, etc. worden niet actief aangeboden.
5. Arbeidsmigranten hebben de neiging contact met de gemeente te vermijden, waardoor registratie onvoldoende plaats vindt. Men is bevreesd dat contact met de gemeente leidt tot het betalen van meer belasting. Sommige huisvesters of werkgevers stimuleren dit vermijdingsgedrag.
6. De gemeente beschikt voor 2023 over een voldoende concreet toezichtplan. Het risico op illegale bewoning wordt voldoende onderkend.
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. In vergelijking met de gemeente Opmeer, valt het participatieprotocol dat in juni 2023 als bijlage bij de handhavingsstrategie aan het college wordt aangeboden, in positieve zin op.
8. Het beleid gaat uit van een relatie tussen onvoldoende beschikbare huisvesting, illegale huisvesting en risico's die illegale huisvesting met zich meebrengt.

9. De gemeente voert specifieke controles uit op illegale huisvesting en heeft deze onlangs geïntensiveerd. De gemeente heeft een leegstandslijst. Er wordt daarnaast gehandhaafd op basis van binnengekomen klachten en meldingen en er worden herhaalde controles uitgevoerd met het oog op een juiste registratie. De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de omvang van illegale huisvesting en past het beleid hierop aan.
10. Vraagtekens kunnen worden gezet bij het ambitieniveau op het gebied van toezicht en handhaving. Als men ervan uitgaat, dat in 2021 55 controles zijn uitgevoerd, lijkt het aantal van 75 in 2023 aan de hoge kant. In de omgevingsanalyse die medio 2023 wordt gepresenteerd, gaat men overigens van 50 controles uit. De voorgenomen acties, zoals geformuleerd in de omgevingsanalyse, kunnen als positief worden aangemerkt.
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. In vergelijking met de gemeente Opmeer valt op, dat de gemeente Medemblik meer externe actoren inschakelt ter advisering. De gemeente Opmeer maakt bijvoorbeeld in de onderzochte casus geen gebruik van de Agrarische Beoordelings Commissie. Daarnaast valt op, dat in de onderzochte casus bij de gemeente Opmeer geen verschillende vergunningsprocessen doorlopen hoeven te worden. Zo wordt volstaan met één vergunningsproces, dat zowel voor het bouwen als voor het gebruik dient. Deze factoren bepalen evenwel de snelheid waarmee de aanvraag kan worden afgehandeld.
13. De gemeente slaagt er niet altijd in tevoren duidelijk aan te geven welke gegevens voor de aanvraag noodzakelijk zijn, met vertraging tot gevolg, zo wijst de casestudie uit.
14. De beleidsregels kunnen op voldoende steun vanuit de gemeenteraad en ambtelijke organisatie rekenen.
15. De gemeente onderneemt geen pogingen om de registratie te verbeteren, zoals de invoering van het Westland model. Er is (nog) geen sprake van een verifieerbare koppeling tussen de administratie van de verblijfsbelasting en de registratie van arbeidsmigranten.
16. De raad vervult zijn kaderstellende en controlerende functie op een adequate wijze.
17. Het college informeert de raad op een adequate wijze. Voorafgaand aan het opstellen van nieuwe beleidsregels of het nemen van collegebesluiten informeert het college de raad en gaat met de raad hierover in gesprek.

Aanbevelingen

Uit de bovenstaande conclusies volgen de volgende aanbevelingen:

1. 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.
2. Optimaliseer het vergunningenproces, onder meer door de verschillende processen en met name de verschillende externe adviezen te integreren en simultaan te laten lopen. De procesbeschrijving

vergunningverlening en initiatieven die als bijlage bij de strategie van juni 2023 zijn toegevoegd, geeft een goede opmaat om tot een optimalisatie van het vergunningsproces te komen.

3. Stimuleer de registratie van arbeidsmigranten, onder meer door invoering van het Westlands model (zie 4.2.4 in de bijlage) en door huisvesters op het belang van registratie aan te spreken. 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.

Bestuurlijke reactie

21 november 2023

Geachte heer Anderson en mevrouw Makelaar,

Dank u wel voor uw reactie. Wij begrijpen uw standpunt om vast te houden aan de verordening en geen verlenging van de reactietermijn toe te staan.

Wij zijn zoals ik telefonisch vorige week heb toegelicht niet in staat om voor 23 november 2023 een bestuurlijke reactie te doen toekomen op uw rapport.

De reactie van het college is in voorbereiding. Wij hebben waardering voor uw onderzoek en nemen de uitkomsten serieus.

De ambtelijke advisering heeft een langere doorlooptijd.

Wij zullen u medio december onze reactie toezenden. Graag nodigen wij de rekenkamer uit voor een nadere kennismaking met de concerncontroller en ondergetekende.

Met vriendelijke groet,
Gemeentesecretaris/Algemeen Directeur

Louis Hosman

Huisvesting Arbeidsmigranten in Medemblik

BIJLAGE

Hoofdstuk 1: Onderzoekopzet Huisvesting Arbeidsmigranten

1.1 Inleiding en aanleiding

Naar aanleiding van een beleidsevaluatie in 2019 actualiseert de gemeente Medemblik in 2021 de beleidsregels met betrekking tot de huisvesting van buitenlandse werknemers (gemeente Medemblik, 11 mei 2021). Tijdens de behandeling in de gemeenteraad blijkt de huisvesting van arbeidsmigranten de nodige discussie op te leveren. Zo worden tijdens de raadsbehandeling van de beleidsevaluatie en van de beleidsregels de nodige moties en amendementen ingediend (Bijv. Motie Aanvulling op aanbevelingen 5 en 6, 19 december 2019, Amendement afschaffen discriminatie bij huisvesting, 8 juli 2021, Amendement aanpassen percentage huisvestingsplekken, 8 juli 2021). Ook onder de bevolking en bedrijven leeft het onderwerp huisvesting van arbeidsmigranten, getuige de 17 zienswijzen die worden ingediend op de beleidsregels (Collegevoorstel DOC-21-358439).

In opdracht van de provincie Noord-Holland en in samenwerking met de zeven Westfriese gemeenten wordt eind 2022 een onderzoek opgeleverd om mogelijke locaties in beeld te brengen om de toenemende stroom van buitenlandse werknemers te huisvesten (Sweco, 20 december 2022). Eerder geeft de provincie opdracht om de gegevens over arbeidsmigranten in Noord-Holland Noord te actualiseren voor de periode 2010 tot en met 2020 (Decisio, 6 juli 2022).

Hoewel deze onderzoeken het totaal aan arbeidsmigranten en de mogelijke voorkeurszoekgebieden voor 3.000 logiesplekken 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:

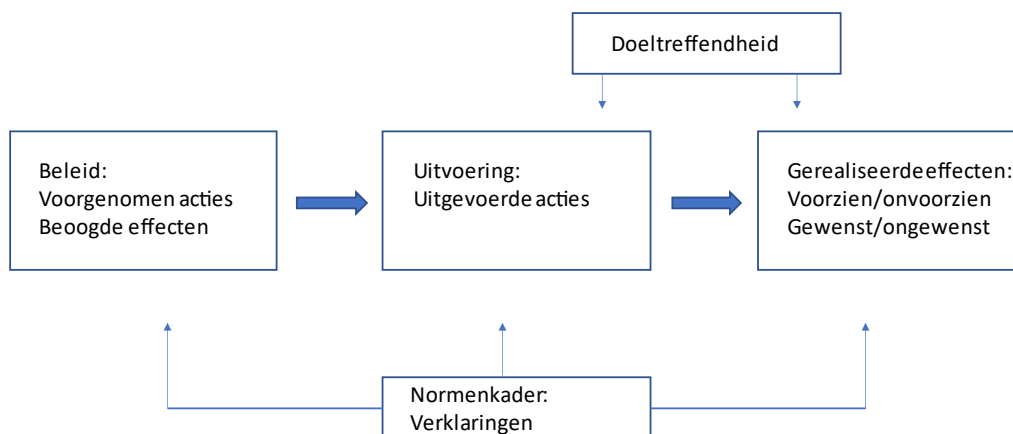
1. Welk normenkader kan gehanteerd worden voor de uitvoering van beleid?
2. Welk beleid heeft de gemeente vastgesteld met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten?

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 Opmeer, 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 Medemblik.

Het onderzoek richt zich op het tijdvak 2021 tot juni 2023. In mei 2021 zijn immers de beleidsregels bij de gemeente Medemblik geactualiseerd en dit lijkt dan ook een logisch startpunt voor het onderzoek. Uiteraard zullen documenten van voor die datum, maar die wel invloed hebben op dit tijdvak, worden meegenomen in dit onderzoek.

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 dichterbij de uitvoering komen te liggen en de discretionaire ruimte van uitvoerders vergroot 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 gecommitteerd 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 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 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	Paragraaf in de analyse
Beleid		Operationele norm voor beleid	6.2
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,	6.2.1.2

		wat per categorie het maximaal aantal personen is. Begrippen die gehanteerd worden zijn duidelijk en eenduidig.	
	Aanjaagteam, 2020.	Eén persoon per slaapkamer en minimaal 15 m2 leefoppervlakte per persoon. 5,5 m2 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
Uitvoering		Operationele norm voor uitvoering	6.3
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 Medemblik

3.2.1 De evaluatie van 2019

In 2019 evalueert de gemeente het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van buitenlandse werknemers (RIGO, 10 september 2019). Deze evaluatie wordt uitgevoerd naar aanleiding van een motie, d.d. 14 december 2017, waarin het college wordt opgedragen een evaluatie uit te voeren van het toenmalige beleid (RIGO, 24 juni 2019, Raadsvoorstel, 19 december 2019). De evaluatie constateert dat de regels voor de huisvesting van buitenlandse werknemers te vinden zijn in vier verschillende beleidsdocumenten en in de bestemmingsplannen (RIGO, 10 september 2019, p. 6). De evaluatie wijst op het gegeven, dat in het proces de gemeenteraad niet alleen het beleidskader vaststelt, maar zich tevens bezig houdt met het toetsen van individuele principeverzoeken (RIGO, 10 september 2019, p. 8). “Dit is binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen hoogst ongebruikelijk en wordt door veel betrokkenen als onwenselijk gezien. Het is in tegenspraak met de principes van het dualisme” (RIGO, 10 september 2019, p. 8). In de praktijk schrijven lang niet alle buitenlandse werknemers zich in bij de gemeente. Handhaving vindt plaats aan hand van meldingen. Niet alle meldingen worden geregistreerd en zowel de ambtelijke organisatie als de belanghebbenden geven aan dat de gemeente onvoldoende capaciteit heeft om de controles proactief uit te kunnen voeren (RIGO, 10 september 2019, p. 9). De belanghebbenden geven aan dat huisvesting in woonwijken een groter risico op overlast voor omwonenden met zich meebrengt dan huisvesting op grotere locaties, vanwege de verschillen in leefritmes met andere bewoners en het gebrek aan beheer. Toch huisvesten steeds meer particuliere huisvesters, uitzendbureaus en werkgevers¹ buitenlandse werknemers in reguliere woningen, bij gebrek aan andere mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting (RIGO, 10 september 2019, p. 9).

De evaluatie leidt tot een aantal aanbevelingen. Zo wordt aanbevolen één beleidskader op te stellen, waarin alle regels voor de huisvesting van buitenlandse werknemers zijn opgenomen. Long-stay huisvesting zou meegenomen moeten worden in het reguliere woonbeleid. Meer mogelijkheden dienen geboden te worden voor huisvesting bij agrariërs en op grootschalige locaties, zodat minder tijdelijke huisvesting in woonwijken plaatsvindt. De uitvoering van de regels, inclusief de beoordeling van principeverzoeken en vergunningaanvragen, dient overgelaten te worden aan de ambtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van het college. Procedures dienen zo kort mogelijk te zijn, terwijl de inschrijving in de BRP en het RNI zo eenvoudig mogelijk dient te worden gemaakt. Voldoende capaciteit

¹ 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.

zal beschikbaar moeten zijn voor de handhaving en inschrijving in het BRP (RIGO, 10 september 2019, p. 10).

Eerder benadrukt ook de provincie Noord-Holland het belang van een adequate registratie en handhaving, waarbij de provincie expliciet stelt, dat gemeenten hiervoor verantwoordelijk zijn en hiervoor regionale werkgroepen dienen te formeren (Provincie Noord-Holland, 16 december 2020).

De evaluatie wordt op 4 november 2019 gepresenteerd tijdens een themabijeenkomst, waarvoor alle raadsleden en commissieleden worden uitgenodigd (RIGO, 4 november 2019, Gemeente Medemblik, 4 november 2019). Sprake is van een tekort aan bedden, waardoor men uitwijkt naar recreatieparken en bestaande woningen. In enkele gevallen is sprake van overbewoning, terwijl ook overlast in linten en kernen een punt van zorg is. Tevens is sprake van lokale weerstand bij het inwilligen van verzoeken (RIGO, 4 november 2019). Ook tijdens deze presentatie wordt gewezen op de constatering, dat het beleidskader gefragmenteerd en zonder participatie van belanghebbenden tot stand is gekomen, dat verschillende procedures gevolgd worden, dat de route via de gemeenteraad te lang duurt en soms in de gemeenteraad strandt, dat geen sprake is van uniform regionaal beleid en dat inschrijving in BRP of RNI niet altijd plaatsvindt (RIGO, 4 november 2019). Tijdens de presentatie worden eveneens de aanbevelingen toegelicht.

Op 15 oktober 2019 neemt het college kennis van het evaluatierapport en besluit om de raad over het onderzoeksrapport te informeren (Collegevoorstel, 15 oktober 2019). Op 19 december 2019 stemt de raad in met het evaluatierapport 'Huisvesting van buitenlandse werknemers in Medemblik'. De raad geeft daarbij de opdracht om de aanbevelingen uit het evaluatierapport uit te werken tot een nieuw beleid voor de huisvesting van buitenlandse werknemers. In het raadsvoorstel wordt gesteld dat goede huisvesting van buitenlandse werknemers meer is dan het regelen van een slaapplaats en niet enkel een zaak van de gemeente Medemblik is. Het raadsvoorstel onderschrijft het belang van een goed inzicht op de aantallen buitenlandse werknemers en een adequate registratie. Het meenemen van onderscheid in de duur van het verblijf vergemakkelijkt de registratie en het inzicht. Voldoende inzet op inschrijving en handhaving is nodig om zaken pro-actief te kunnen signaleren, aldus het raadsvoorstel (Raadsvoorstel, 19 december 2019). Tevens is het raadsvoorstel expliciet met betrekking tot de rol van de raad: "Op dit moment is er sprake van een ongebruikelijke situatie, waarin de raad zich ook bezig houdt met het toetsen van individuele principeverzoeken uitvoering). Door als raad de kaderstellende rol op te pakken, brengen we het proces weer binnen de normale politiek-bestuurlijke verhoudingen. Dus: De raad stelt de kaders en controleert het college. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid" (Raadsvoorstel, 19 december 2019, p. 4). Voor een gezamenlijk regionaal beleid is op dit moment onvoldoende draagvlak bij de andere Westfriese gemeenten. Wel bestaat draagvlak voor een uniforme registratie gebaseerd op Model Westland² bij de gemeenten Koggenland, Opmeer en Hollands Kroon.

Tijdens de behandeling van het evaluatierapport wordt een motie aangenomen. De vijfde aanbeveling luidt oorspronkelijk: "Bied meer mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting bij agrariërs en op grootschalige locaties (50 bedden of meer) en voorkom zo dat tijdelijke huisvesting (en eventuele overlast) in woonwijken plaatsvindt" (RIGO, 4 november 2019, p. 10). Deze aanbeveling wordt in de motie aangevuld met de volgende tekst: "Hiervoor worden de volgende oplossingsrichtingen meegegeven (niet limitatief): Maak vanaf nu een einde aan het huisvesten van tijdelijke huisvesting in kernen (woonwijken en linten),

² Op dit model zal later in dit verslag worden ingegaan.

sta toe dat in de toekomst er meer buitenlandse werknemers gehuisvest worden bij de agrariërs zelf met een maximum van 60 personen, waarbij de verantwoordelijkheid en het toezicht ligt bij de agrarische onderneming en vooraf gegaan door een toetsing door de Agrarische Beoordelings Commissie (Abc³), handhaaf het huidige beleid om grootschalige locaties te realiseren (50+ bedden) en realiseer de mogelijkheid tot huisvesting van arbeidsmigranten op niet-vitale recreatieparken. Zorg voor voortzetting van de drie-maanden regeling zodat werkgevers die maar voor een korte periode buitenlandse werknemers nodig hebben hun personeel op een goede manier kunnen huisvesten en sta toe dat werkgevers op bedrijventerreinen op de locatie van hun eigen bedrijf de mogelijkheid hebben huisvesting te realiseren voor hun buitenlandse werknemers” (Motie Aanvulling op aanbevelingen 5 en 6, 19 december 2019). De motie wijzigt ook de zesde aanbeveling. De oorspronkelijke tekst luidt: “Laat de uitvoering van de regels, inclusief de beoordeling van principeverzoeken en vergunningaanvragen, over aan de ambtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van het college” (RIGO, 4 november 2019, p. 10). Deze aanbeveling wordt door de motie als volgt gewijzigd: “Laat de uitvoering van de regels, inclusief de beoordeling van principeverzoeken en vergunningaanvragen over aan het college” (Motie Aanvulling op aanbevelingen 5 en 6, 19 december 2019).

3.2.2 De beleidsregels vanaf 2020

In 2020 wordt vervolgens een kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van het aantal buitenlandse werknemers sinds 2010 (Decisio, 22 maart 2020, Beleidsregels Huisvesting buitenlandse werknemers, p. 10). Daarnaast is een prognose opgesteld naar de ontwikkeling van het aantal buitenlandse werknemers tot 2030, welke in 2021 wordt geactualiseerd (Decisio, 6 juli 2022). Uit deze kwantitatieve onderzoeken blijkt, dat van de 9.700 in Westfriesland werkzame buitenlandse werknemers, er in 2019 ruim 3.500 werken in Medemblik. Daar staan 1.015 vergunde werkplekken binnen Medemblik tegenover (Beleidsregels Huisvesting buitenlandse werknemers, p. 10). Zowel het evaluatierapport als de kwantitatieve onderzoeken geven aanleiding om het beleid te herzien.

27 oktober 2020 besluit het college om het ontwerpbeleid ter vaststelling voor te leggen aan de raad. Op 26 november 2020 stelt de raad het ontwerpbeleid Huisvesting buitenlandse werknemers vast. Dit beleid wordt vervolgens van 10 december 2020 tot 4 februari 2021 ter inzage gelegd (Raadsvoorstel, 26 november 2020). In de bijlagen behorende bij dit raadsvoorstel is tevens het onderzoek van Decisio opgenomen.

Tijdens deze inzageperiode worden 17 zienswijzen ingediend. Bij het collegevoorstel en het raadsvoorstel ter vaststelling van de definitieve beleidsregels wordt een nota zienswijzen en ambtshalve wijzigingen beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers als bijlage gevoegd, waarin wordt ingegaan op de ingediende zienswijzen.

³ De Agrarische Beoordelings Commissie is een stichting die door gemeenten kan worden ingeschakeld om advies uit te brengen op vergunningaanvragen. Gemeenten zijn hiertoe niet verplicht. In de beleidsregels wordt deze commissie als volgt omschreven: “De Agrarische beoordelingscommissie (ABC) is een stichting, die in opdracht van de gemeente onafhankelijk, objectief en deskundig agrarische verzoeken en vergunningaanvragen beoordeelt. De gemeente vraagt de ABC om, bij initiatieven voor huisvesting bij agrarische bedrijven, een advies uit te brengen over de (tijdelijke) arbeidsbehoefte van het agrarisch bedrijf. De aanvraag wordt vervolgens door de gemeente getoetst aan de hand van dit advies van de ABC (Beleidsregels, p. 3).

Naar aanleiding van de ingediende zienswijzen en onderbouwd door het onderzoek van Decisio, wordt de voorwaarde geschrapt dat een vergunning voor maximaal 20 jaar wordt verleend. Een goede landschappelijke inpassing en het voldoen aan het SNF keurmerk zijn zowel op tijdelijke als permanente vergunningaanvragen van toepassing en in het geval van tijdelijke vergunningen worden duidelijke afspraken met de initiatiefnemers over de instandhoudingstermijn en het beëindigen van de huisvesting na afloop van de termijn gemaakt (Nota Zienswijzen, 2021, p. 1 en 2). Op basis van de ingediende zienswijzen van zowel LTO als de provincie wordt de mogelijkheid dat ook buiten het agrarisch bouwvlak huisvesting mag plaatsvinden geschrapt. De regel met betrekking tot huisvesten op bedrijventerreinen wordt duidelijker geformuleerd (Nota Zienswijzen, 2021, p. 3). Een aantal zienswijzen hebben betrekking op de verplichte inschrijving en registratie. Over het algemeen wordt daarbij gesteld dat dit tot onnodige administratieve lasten zal leiden. Tevens wordt gesteld dat 50% 1-persoonskamers zodanig duur is, dat het voor bedrijven niet realiseerbaar is.

In het ontwerpbeleid is een afwijkingsmogelijkheid opgenomen waarmee initiatieven die niet passend zijn binnen het beleid met een onderbouwing worden voorgelegd aan de raad. De afwijkingsregel uit de Algemene wet bestuursrecht (4:84 Awb) maakt het opnemen van deze afwijkingsregel echter overbodig. Bovendien heeft de gemeenteraad op 19 december 2019 ingestemd met de aanbevelingen uit het rapport Huisvesting van buitenlandse werknemers in Medemblik. Eén van de aanbevelingen luidt om de uitvoering van de regels, inclusief de beoordeling van principeverzoeken en vergunningaanvragen over te laten aan het college. De afwijkingsregel uit 4:84 Awb sluit beter aan op deze aanbeveling. Het kan echter voorkomen dat zich initiatieven voordoen die een groter aantal te huisvesten werknemers bevatten. Omdat het dan gaat om voorzienbare afwijkingen van het beleid, kan de algemene afwijkingsbevoegdheid van 4:84 Awb niet toegepast worden. Daarom is in het beleid ook een afwijkingsbevoegdheid opgenomen om af te kunnen wijken van maximale aantallen te huisvesten werknemers, waarbij geopteerd wordt voor een nee-tenzij formulering. Deze afwijkingsmogelijkheid is niet van toepassing op huisvesting in woningen (Nota Zienswijzen, 8 juli 2021, p. 31).

Tevens wordt in deze periode advies ingewonnen van Stibbe. Op 25 november 2020 brengt Stibbe advies uit met betrekking tot het conceptbeleid huisvesting arbeidsmigranten. Stibbe concludeert dat het ruimtelijke ordeningsrecht zich niet verzet tegen het hanteren van de kernensystematiek voor de toepassing van spreidingsregels. Wel zal voor iedere categorie van huisvesting een ruimtelijk relevante onderbouwing moeten worden gegeven waarom regulering nodig is. Daarbij kan het gebruik van standaardfactoren (adressendichtheid, centrumvoorzieningen, ontsluitingsmogelijkheden) behulpzaam zijn (Stibbe, 25 november 2020, p. 2).

Het beheerplan en de daarin opgenomen vereisten dienen ruimtelijk relevant te zijn, maar in de jurisprudentie wordt dit begrip ruim uitgelegd. Stibbe adviseert om het beheerplan zowel uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening te koppelen aan het planologisch besluit, als met het oog op de openbare orde te koppelen aan een exploitatievergunning. Gelet op de ervaring die de afdeling openbare orde heeft in het handhaven van de openbare orde, werkt dit tevens een adequate handhaving in de hand (Stibbe, 25 november 2020, p. 3).

Onderbouwd kan worden dat de eisen die gesteld worden aan het beheerplan ruimtelijk relevant zijn, zodat het beheerplan als geheel inderdaad als voorschrift aan het betrokken ruimtelijk besluit kan worden verbonden (Stibbe, 25 november 2020, p. 21).

Op basis van de jurisprudentie constateert Stibbe, dat het niet eenvoudig zal zijn om een beperking in de omvang of locatie voor huisvesting vanuit het motief van het voorkomen van de aantasting van het woon- en leefklimaat te onderbouwen. Algemene gevoelens en opvattingen over de huisvesting van arbeidsmigranten doen hier namelijk niet ter zake. Er dient een onderbouwing te worden gegeven op grond van ruimtelijke motieven, waaruit de noodzaak van spreidingsregels volgt (Stibbe, 25 november 2020, p. 3).

Stibbe verwijst in zijn advies naar relevante jurisprudentie. Zo dient volgens de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onderbouwd te worden op welke wijze het woon- en leefklimaat in de omliggende kernen door de huisvesting van meer dan het maximum aantal arbeidsmigranten zal worden aangetast. Inzichtelijk moet worden gemaakt waarom uit ruimtelijk oogpunt een bepaald maximaal aantal arbeidsmigranten op een terrein mogen worden gehuisvest. Geuite zorgen van omwonenden kunnen ten grondslag liggen aan een maximeringsregel, maar dan is wel vereist dat concrete gegevens kunnen worden overlegd die deze zorgen onderbouwen. Het wijzen op maatschappelijke onrust en verlies aan sociale cohesie is op zichzelf niet voldoende om in het kader van een goede ruimtelijke ordening arbeidsmigrantenhuisvesting onmogelijk te maken. Het enkele argument dat draagvlak ontbreekt voor een initiatief kan geen basis zijn voor het weigeren van planologische medewerking, aldus de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Stibbe, 25 november 2020, p. 6). Hoewel deze overwegingen wel aanleiding kunnen zijn om een standpunt in te nemen, dient gemotiveerd te worden waarom de beoogde arbeidsmigrantenhuisvesting in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Uit de jurisprudentie blijkt verder, dat een verblijf tot zes maanden in planologische zin afwijkt van wonen met als gevolg dat het gebruik van arbeidsmigrantenhuisvesting apart kan worden gereguleerd. Een beperking op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters is enkel toegestaan indien aan artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn wordt voldaan. Een dergelijke beperking is enkel toegestaan als de beperking non-discriminator⁴ is, noodzakelijk en daarmee gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en tot slot geschikt is om de verwezenlijking van het doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig is, terwijl dat doel niet met een andere, minder beperkende, maatregel kan worden bereikt (Stibbe, 25 november 2020, p. 8).

Stibbe concludeert dat aangezien de ruimtelijke ordeningsregels voor iedereen in gelijke mate gelden, de beperkingen non-discriminator zijn. Volgens de considerans bij de Dienstenrichtlijn vormt de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening, een dwingende reden van algemeen belang. Wel zal dan moeten worden toegelicht waarom die dwingende reden van algemeen belang in het geding is. Het valt Stibbe op, dat in de toelichting op de beleidsregels niet wordt toegelicht waarom de beleidsregels nodig zijn. Het noodzakelijkheidsvereiste vergt op dit punt echter wel, dat de weigering van planologische medewerking aan huisvesting van arbeidsmigranten uit een oogpunt van de bescherming van het woon- en leefklimaat grondig wordt onderbouwd. Verder dient te worden toegelicht waarom de beperking van de vestigingslocaties bijdraagt aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en of er geen andere maatregelen denkbaar zijn die een vergelijkbaar effect hebben, maar minder ingrijpend zijn. Te denken is dan aan intensiever beheer ter voorkoming van overlast en een

⁴ Dit houdt kort gesteld in, dat geen sprake mag zijn van directe of indirecte discriminatie.

mobilitéitsplan. Het voldoen aan deze laatste eis vergt, dat inzichtelijk wordt gemaakt waarom deze alternatieve maatregelen niet effectief zijn (Stibbe, 25 november 2020, p. 10).

Stibbe concludeert uiteindelijk op dit punt dat het noodzakelijkheidsvereiste van de spreidingsregels grondig onderbouwd dient te worden. Ook de onderbouwing waarom die spreidingsregels geschikt zijn om het doel te bereiken en of er geen andere, minder beperkende maatregelen zijn dan een beperking van de vrijheid van vestiging, waarmee een vergelijkbaar effect kan worden bereikt, vergt bijzondere aandacht van de gemeente (Stibbe, 25 november 2020, p. 10).

Op 18 november 2020 brengt de Afdeling advisering van de Raad van State advies uit over de regulering van het vrije verkeer van personen en diensten. Logischerwijs is dit advies nog niet betrokken bij de conceptbeleidsregels. 21 april 2021 brengt juridisch adviesbureau SWDV advies uit aan de gemeente, waarin het advies van de afdeling advisering van de Raad van State is betrokken (SWDV, 21 april 2021). Tevens wordt de ingediende zienswijze van Schenkeveld Advocaten in dit advies betrokken (SWDV, 21 april 2021, p. 6).

SWDV concludeert dat een goede ruimtelijke onderbouwing van het ontwerp beleid duidelijk kan maken dat een beperking van het vrije verkeer van personen en diensten gerechtvaardigd is wanneer het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten. Het is namelijk verdedigbaar dat de huisvesting van arbeidsmigranten een andere impact heeft op de woon- en leefomgeving dan bij één huishouden (SWDV, 21 april 2021, p. 1). SWDV constateert dat in de toelichting op het ontwerp beleid de ruimtelijke onderbouwing onvoldoende naar voren komt, zodat er een risico bestaat dat bij een rechtelijke procedure over een vergunning wordt geoordeeld dat vanuit een goede ruimtelijke ordening onvoldoende gemotiveerd is waarom een bepaalde maximering geldt (SWDV, 21 april 2021, p. 3).

Uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State blijkt verder dat de Verblijfsrichtlijn niet toe staat dat de eerste drie maanden van het verblijf van unieburgers in een andere lidstaat afhankelijk wordt gesteld van een registratievoorwaarde. Enkel voor verblijf van langer dan drie maanden mogen unieburgers worden verplicht zich bij de bevoegde autoriteiten in te schrijven (SWDV, 21 april 2021, p. 6). Een verplichting voor werkgevers om arbeidsmigranten tijdig in te laten schrijven in de RNI verhoudt zich daartoe minder goed. SWDV stelt dan ook voor om die registratie enkel te vermelden, maar niet als verplichting op te nemen voor het verkrijgen van een vergunning om huisvestingsplaatsen mogelijk te maken. Daarnaast geldt dat op grond van artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht een verblijfsregister moet worden bijgehouden bij een nachtverblijf dat wordt aangeboden aan arbeidsmigranten. Tevens constateert SWDV dat een RNI-registratie nodig is om een BSN nummer te verkrijgen, wat een werkgever ook nodig heeft voor de loonadministratie en de loonheffingen. Ook voor personen die minder dan drie maanden komen werken zal RNI-registratie dan ook in de praktijk plaatsvinden. “Anders werken die personen illegaal”, zo stelt SWDV in dit verband (SWDV, 21 april 2021, p. 7).

SWDV wijst erop, dat gezien de jurisprudentie er een risico bestaat dat met betrekking tot de ruimtelijke onderbouwing van de spreidingsregels voor de kernen en ook voor de andere beperkingen/maximering, onvoldoende duidelijk is waarom er bij die kern maximaal 2 huisvestingslocaties kunnen zijn die ieder maximaal 300 arbeidsmigranten kunnen huisvesten. In navolging van het advies van Stibbe bestaat dan het gevaar dat het beleid onverbindend kan worden verklaard (SWDV, 21 april 2021, p. 9).

SWDV adviseert om de term buitenlandse werknemer te vervangen door de term arbeidsmigrant (SWDV, 21 april 2021, p. 10), daarbij aansluitend op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Tevens wordt geadviseerd om de achtergrond en het doel van het beleid beter naar voren te laten komen. Het onderscheid tussen arbeidsmigranten en één huishouden brengt een andere impact met zich mee op de woon- en leefomgeving, zoals uit de jurisprudentie blijkt. Tevens kan gezien worden in hoeverre de huisvesting van arbeidsmigranten te verenigen is met de omliggende bestemmingen. SWDV meent dat ruimtelijke aspecten, zoals inpassing in de omgeving, het maatschappelijk draagvlak van een locatie, de handhaafbaarheid, de invloed op de woningmarkt, maar ook de parkeervoorzieningen, overlast, bereikbaarheid, verandering van de wijk en sociale cohesie, ook benoemd kunnen worden in het beleid om daarmee te onderbouwen dat op grond van ruimtelijke overwegingen beoordeeld wordt hoeveel huisvestingsplaatsen worden toegestaan en dat daarbij een maximum geldt (SWDV, 21 april 2021, p. 13 en 15). Op basis van een dergelijke ruimtelijk afweging kan dan besloten worden of vergunning verleend kan worden voor een bepaald aantal huisvestingsplaatsen. De invloed van de huisvesting op de woningmarkt kan als argument dienen om huisvesting in woongebieden minder wenselijk te achten (SWDV, 21 april 2021, p. 16). Voor wat betreft bedrijfsterreinen dienen de milieugevolgen in aanmerking te worden genomen en er dient op gelet te worden dat bij de oprichting van een huisvestingscomplex een nieuw gevoelig object kan ontstaan dat de uitbreiding of verandering van aanwezige bedrijven kan verhinderen (SWDV, 21 april 2021, p. 20).

SWDV stelt dat het er uiteindelijk om gaat in hoeverre de specifieke functie van huisvesting passend is in de kernen. SWDV meent dat ruimtelijk relevant onderbouwd kan worden dat een maximum aantal huisvestingslocaties per kern wordt gesteld waarbij een maximaal aantal huisvestingsplaatsen van 300 geldt. Het zou het mooist zijn als dit aantal zelf ook te onderbouwen is (doordat het bijvoorbeeld verband houdt met de bebouwing ter plekke, het aantal inwoners, etc.) (SWDV, 21 april 2021, p. 20).

Op basis van deze adviezen en het advies van de Raad van State wordt het ontwerpbeleid op enkele onderdelen aangepast. Het gaat dan om het nader duiden van de relatie met de Unierechtelijke regels en een uitgebreidere onderbouwing van de ruimtelijke aspecten die een rol spelen bij de inpassing van huisvesting van buitenlandse werknemers. Aangezien de Verblijfsrichtlijn de mogelijkheid beperkt om gedurende de eerste drie maanden de registratie van werknemers die uit andere lidstaten afkomstig zijn, verplicht te stellen, wordt de verplichte registratie in de RNI geschrapt. Overigens is deze registratie wel nodig om een burgerservicenummer te kunnen krijgen, wat een werkgever nodig heeft voor de loonadministratie. Registratie in de RNI zal dus ook plaatsvinden voor personen die minder dan drie maanden komen werken, anders werken die personen illegaal (Nota Zienswijzen, 8 juli 2021, p. 4).

Met betrekking tot de rapporten van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten wordt geconstateerd dat veel zaken vooruitgeschoven worden naar het volgende kabinet. Gezien de urgentie en het huidige tekort aan goede huisvestingsplekken is het echter onverantwoord om het beleidsvormingsproces nu stil te leggen. “Wij volgen de ontwikkelingen in Den Haag op de voet. We bouwen een evaluatiemoment in als het nieuwe beleid twee jaar in werking is” (Nota Zienswijzen, 8 juli 2021, p. 5).

Het college stemt vervolgens op 11 mei 2021 in met het nieuwe beleid Huisvesting buitenlandse werknemers en besluit dit beleid ter vaststelling voor te leggen aan de raad (Collegevoorstel Vaststellen beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers, Raadvoorstel, 8 juli 2021). Het doel van dit beleid is het faciliteren van een goede huisvesting voor buitenlandse werknemers. Gesteld wordt in het collegevoorstel, dat dit beleid duidelijke regels bevat en is opgesteld op basis van de kaders waarover de raad zich heeft uitgesproken. Aan de totstandkoming van dit beleid gaat een interactief proces vooraf,

waarbij input wordt geleverd door buitenlandse werknemers, huisvesters en werkgevers, kernraden en de eigen organisatie. Het nieuwe beleid vervangt de vier kaders die op dat moment gelden (Collegevoorstel Vaststellen beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers).

8 juli 2021 bespreekt de raad de beleidsregels. Daarbij wordt één amendement aangenomen dat betrekking heeft op het percentage huisvestingsplekken. Aangezien de stemmen bij een tweetal andere amendementen staken, wordt de besluitvorming verdaagd naar een volgende vergadering (Besluitenlijst raad van 8 juli 2021). Op 9 september 2021 vindt deze raadsvergadering plaats. Daarbij wordt één van de twee eerder onbesliste amendementen aangenomen, zodat de raad het volgende besluit:

“Het beleid ‘Huisvesting buitenlandse werknemers gemeente Medemblik’ vast te stellen met dien verstande dat:

- Het in de voorwaarden genoemde percentage van huisvestingsplekken dat ingericht moet worden als eenpersoons slaapkamer wordt verlaagd van 50% naar 40%. De toelichting op het beleid hier op aanpassen.
- De tekst onder de kop ‘Afwijkingsmogelijkheden’ wordt geschrapt en vervangen door: ‘Aanvragen om omgevingsvergunning die afwijken van de beleidsregels en niet in eerste instantie worden afgewezen, kunnen door het college ter advisering voorgelegd worden aan de raad.’
- Zo nodig de bij het beleid behorende toelichting hier op aan te passen” (Besluitenlijst raad van 9 september 2021).

De beleidsregels worden als volgt vormgegeven:

Beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers gemeente Medemblik

Duur verblijf Categorie	SHORT-STAY (0-4 maanden, verblijfsregister verplicht)	MID-STAY (4 maanden - 3 jaar, inschrijven in BRP verplicht)
Woningen	Niet toegestaan, met uitzondering van woningen die zijn aangemerkt als plattelandswoning Maximaal 8 huisvestingsplekken voor buitenlandse werknemers per plattelandswoning	Alleen toegestaan buiten woongebieden en in woningen die zijn aangemerkt als plattelandswoning Maximaal 8 huisvestingsplekken voor buitenlandse werknemers per (plattelandswoning)
Agrarische bedrijven	Maximaal 60 huisvestingsplekken voor buitenlandse werknemers per agrarisch bedrijf, waarvan maximaal 8 huisvestingsplekken in de tweede bedrijfswoning (indien aanwezig) Binnen het bouwvlak In de tweede bedrijfswoning (indien aanwezig) of in andere bebouwing Het aantal te huisvesten buitenlandse werknemers stemt overeen met de (tijdelijke) arbeidsbehoefte van het agrarisch bedrijf. Dit toetsen wij op grond van een advies van de agrarische beoordelingscommissie (ABC) De huisvesting mag maximaal 4 aaneengesloten maanden per jaar gebruikt worden voor buitenlandse werknemers van andere bedrijven	Maximaal 60 huisvestingsplekken voor buitenlandse werknemers per agrarisch bedrijf, waarvan maximaal 8 huisvestingsplekken in de tweede bedrijfswoning (indien aanwezig) Binnen het bouwvlak In de tweede bedrijfswoning (indien aanwezig) of in andere bebouwing Het aantal te huisvesten buitenlandse werknemers stemt overeen met de (tijdelijke) arbeidsbehoefte van het agrarisch bedrijf. Dit toetsen wij op grond van een advies van de agrarische beoordelingscommissie (ABC) De huisvesting mag maximaal 4 aaneengesloten maanden per jaar gebruikt worden voor buitenlandse werknemers van andere bedrijven. Verblijfsregister verplicht
Bedrijventerreinen	Maximaal 50 huisvestingsplekken voor buitenlandse werknemers per huisvestingslocatie Alleen voor personeel dat werkzaam is bij het bedrijf waar de huisvesting plaatsvindt, waarbij huisvesting een nevenactiviteit is	Niet toegestaan
Grootschalige huisvesting > 60 personen	Maximaal 2 huisvestingslocaties van meer dan 60 huisvestingsplekken per kern Het maximum aantal huisvestingsplekken op een huisvestingslocatie is 300 Het aantal te huisvesten buitenlandse werknemers moet onder andere afgestemd zijn op de omvang en de ligging van de bebouwing, de bereikbaarheid van de locatie en de ligging ten opzichte van voorzieningen	Het maximum aantal huisvestingsplekken op een huisvestingslocatie is 300 Het aantal te huisvesten buitenlandse werknemers moet onder andere afgestemd zijn op de omvang en de ligging van de bebouwing, de bereikbaarheid van de locatie en de ligging ten opzichte van voorzieningen
Niet-grootschalige huisvesting < 60 personen	Niet toegestaan	Valt niet binnen de categorieën woningen, agrarische bedrijven, grootschalige huisvesting en bedrijventerreinen Maximaal 60 huisvestingsplekken voor buitenlandse werknemers per huisvestingslocatie Alleen toegestaan op locaties waar reeds stedelijke functies zijn toegestaan

Voor alle vormen van huisvesting gelden de volgende voorwaarden.

De huisvesting moet minimaal voldoen aan de SNF-norm. 40% van de huisvestingsplekken moet worden ingericht als eenpersoons slaapkamers bij short- en mid-stay.

De initiatiefnemer draagt zorg voor een goed beheer en toezicht. Hiertoe stelt de initiatiefnemer een door de gemeente goed te keuren beheerplan op. In aanvulling op de minimale eisen die vanuit de SNF-normen worden gesteld, dient in het beheerplan tevens te worden aangetoond dat een aanspreekpunt 24/7 bereikbaar is voor vragen of meldingen uit de omgeving. De beheerder is contact persoon voor bewoners, gemeente en verhuurder. Bij agrarische bedrijven, bedrijventerreinen, grootschalige en niet-grootschalige locaties dient een beheerder aanwezig te zijn op het moment dat buitenlandse werknemers ter plaatse verblijven.

In geval van nieuwbouw moet voldaan worden aan een goede landschappelijke inpassing, hetgeen door de gemeente getoetst kan worden.

Er moet sprake zijn van voldoende parkeergelegenheid conform vastgesteld gemeentelijk beleid.

De initiatiefnemer en de gemeente sluiten een planschadeverhaalsovereenkomst en/of een anterieure overeenkomst als een exploitatieplan voor het verhalen van de gemaakte kosten noodzakelijk wordt gevonden. Tevens kan de gemeente een Bibob toets uitvoeren.

Bij short-stay is een verblijfsregister verplicht.

Bij mid-stay is inschrijven in BRP verplicht.

Het initiatief is milieutechnisch inpasbaar.

Huisvesting in kampeermiddelen is niet toegestaan (Beleidsregels Huisvesting buitenlandse werknemers, p.5).

Bij short-stay wordt voor een periode van maximaal 4 maanden huisvesting aangeboden, bij mid-stay wordt voor ten minste 4 maanden tot maximaal 36 maanden huisvesting aangeboden (Beleidsregels, p. 6 en 7). Het beleid heeft geen betrekking op long-stay (langer dan 3 jaar). Long-stay valt onder het normale woningmarktbeleid van de gemeente (Beleidsregels, p. 10).

De gemeente streeft naar beëindiging van short- en mid-stay huisvesting in woningen in woongebieden (Beleidsregels, p. 5). Huisvesting van buitenlandse werknemers heeft immers een andere impact op de woon- en leefomgeving dan gebruik door een gezamenlijk huishouden en is daarmee dus niet gelijk te stellen. Short-stay huisvesting in woningen in woongebieden is niet toegestaan, met uitzondering van huisvesting van maximaal 8 buitenlandse werknemers per woning in plattelandswoningen. De gemeente telt 22 woningen die van een aanduiding plattelandswoning zijn voorzien. Daarvan ligt 1 woning binnen woongebieden. De overige plattelandswoningen liggen buiten woongebieden. Mid-stay huisvesting voor maximaal 8 buitenlandse werknemers per woning is alleen toegestaan in plattelandswoningen en in woningen die niet in woongebieden liggen (Beleidsregels, p. 11). De huisvesting van buitenlandse werknemers voor agrarische bedrijven vindt plaats in een bestaande tweede bedrijfswoning of in een ander hiervoor bedoeld gebouw binnen het bouwvlak. Per agrarisch bedrijf is short- en mid-stay huisvesting van maximaal 60 buitenlandse werknemers toegestaan, waarvan maximaal 8 werknemers in een bestaande tweede bedrijfswoning gehuisvest mogen zijn (Beleidsregels, p. 12). Naast het huisvesten

van de buitenlandse werknemers die voor het betreffende agrarisch bedrijf werken, mag de huisvesting maximaal 4 aaneengesloten maanden per jaar worden gebruikt voor buitenlandse werknemers van andere bedrijven. De reden hiervoor is om piekbelasting bij andere bedrijven op te kunnen vangen in bestaande huisvestingsvoorzieningen bij agrarische bedrijven. Ook is huisvesting van buitenlandse werknemers op een bedrijventerrein mogelijk. Per huisvestingslocatie is short-stay huisvesting van maximaal 50 buitenlandse werknemers toegestaan. De huisvesting is uitsluitend bedoeld voor personeel dat werkzaam is bij het bedrijf waar de huisvesting plaatsvindt, waarbij sprake moet zijn van een nevenactiviteit. Het is niet wenselijk dat panden worden opgekocht om deze vervolgens volledig om te zetten in huisvesting voor buitenlandse werknemers (Beleidsregels, p. 13). Mid-stay huisvesting op bedrijventerreinen is niet toegestaan. De gemeente streeft ernaar maximaal 2 grootschalige huisvestingsvoorzieningen per kern toe te staan, die zowel voor short- als mid-stay huisvesting gebruikt kunnen worden. Onder grootschalige huisvesting wordt het huisvesten van meer dan 60 personen op 1 huisvestingslocatie verstaan, waarbij een maximum geldt van 300 werknemers per grootschalige locatie. Niet-grootschalige huisvestingsvoorzieningen betreft een restcategorie: deze voorzieningen vallen niet onder woningen, agrarische bedrijven, bedrijventerreinen of grootschalig. Deze niet-grootschalige voorzieningen voor minder dan 60 personen mogen enkel worden ingezet voor mid-stay huisvesting. Nieuwe ontwikkelingen van niet-grootschalige voorzieningen mogen enkel plaatsvinden op locaties waar al een stedelijke functie is toegestaan. Dit kan zowel binnen als buiten woongebieden zijn (Beleidsregels, p. 14). Niet vitale vakantieparken kunnen vallen onder de categorie grootschalige en niet-grootschalige huisvesting. Het eventueel omzetten van een niet vitaal vakantiepark naar grootschalige of niet-grootschalige huisvesting vereist maatwerk, aldus de beleidsregels (Beleidsregels, p. 13).

In de vormgeving van het beleid is het advies van de Raad van State, d.d. 18 november 2020, betrokken. Het beleid ziet op het mogelijk maken van meer huisvestingsplaatsen, in afwijking van de vigerende bestemmingsplannen/omgevingsplannen, waarbij geen onderscheid naar nationaliteit wordt gemaakt. De gemeente betreft het standpunt dat sprake is van een algemeen belang dat een rechtvaardiging geeft om maatregelen te treffen, namelijk om in het kader van een goede ruimtelijke ordening het woon- en leefklimaat te beschermen. Dit belang van een goede ruimtelijke ordening wordt ook als een dwingende reden van algemeen belang gezien. De huisvesting van buitenlandse werknemers heeft een andere impact op de leefomgeving dan de huisvesting van huishoudens. De maatregelen die zien op het aantal huisvestingsplekken strekken niet verder dan nodig is om dat doel (een goede inpassing in de omgeving) te bereiken. Daarmee wordt volgens de gemeente voldaan aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit (Beleidsregels, p. 10).

Het proces van huisvesten wordt in de beleidsregels als volgt beschreven. De initiatiefnemer dient zich eerst aan te melden bij het ondernemersspreekuur voor een eerste gesprek. Daarbij wordt bezien in hoeverre het initiatief kansrijk is. Dit eerste gesprek is gratis, zo vermelden de beleidsregels (Beleidsregels, p. 16). Als de initiatiefnemer na een eerste gesprek weet hoe de huisvesting gerealiseerd kan worden, dan kan een principeverzoek worden ingediend. Hiervoor moet een formulier principeverzoek huisvesting buitenlandse werknemers worden ingevuld. Vervolgens doet de gemeente een principe-uitspraak en op basis hiervan kan een aanvraag omgevingsvergunning worden ingediend. Dit kan echter alleen als de principe-uitspraak positief is.

Bij de beoordeling van het initiatief neemt de gemeente verschillende aspecten mee. Zo wordt gelet op een evenwichtige toedeling van functies aan locatie, milieuaspecten, veiligheidsaspecten en duurzaamheidsaspecten. Werknemers die in een periode van zes maanden langer dan vier maanden in

Nederland verblijven, dienen zich in te schrijven in de gemeentelijke Basisregistratie Personen. Als werknemers korter dan vier maanden verblijven, dan wordt geadviseerd dat zij zich registreren als niet-ingezetene. De toelichting vermeldt in dit verband het volgende: “Komen uw werknemers vanuit het buitenland en verblijven ze korter dan vier maanden in Nederland? Dan vragen wij u om uw werknemers erop te wijzen dat zij zich registreren als niet-ingezetene (RNI). De Verblijfsrichtlijn beperkt de mogelijkheid om, gedurende de eerste drie maanden, de registratie van werknemers die uit andere lidstaten afkomstig zijn, verplicht te stellen. Registratie in de RNI is echter nodig om een Burgerservicenummer te kunnen krijgen, wat een werkgever nodig heeft voor de loonadministratie en de loonheffingen van de belastingdienst” (Beleidsregels, p. 10).

De verblijfsbieder dient gegevens van gasten te registreren in een verblijfsregister. Op basis van dit verblijfsregister moet bij de gemeente een aangifte verblijfsbelasting gedaan worden van het aantal werkelijke overnachtingen. De gemeente hanteert de SNF-normen die betrekking hebben op ruimte en privacy, sanitair, veiligheid en hygiëne, voorzieningen, informatievoorziening, brandveiligheid en goed werkgeverschap. De gemeente heeft de SNF-normen voor huisvesting van buitenlandse werknemers aangescherpt in die zin, dat minimaal 40% van de huisvestingsplekken ingericht moet zijn als eenpersoons slaapkamer. Tevens dient de initiatiefnemer een beheerplan op te stellen. Hierin staat vermeld hoe toezicht wordt gehouden en orde wordt gehandhaafd. Ook met betrekking tot het beheer heeft de gemeente de SNF normen aangescherpt. Zo dient in het beheerplan te worden opgenomen dat een aanspreekpunt 24/7 bereikbaar is. Tevens dient het beheerplan een paragraaf over mobiliteit te bevatten (Beleidsregels, p. 19).

De voorgestelde beleidsregels bevatten een tweetal afwijkingsmogelijkheden:

1. “Afwijken van aantallen die genoemd staan in het beleid

In het beleid zijn maximale aantallen te huisvesten buitenlandse werknemers opgenomen. Het kan echter voorkomen dat zich initiatieven voordoen die een groter aantal te huisvesten werknemers bevatten. Hiervoor is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen. Het college is hierin zeer terughoudend en werkt in beginsel niet mee aan deze initiatieven (nee, tenzij). Uit een goede ruimtelijke onderbouwing moet blijken dat dit passend is binnen de betreffende leefomgeving. Deze afwijkingsbevoegdheid is niet van toepassing op huisvesting in de categorie woningen.

2. Afwijking op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In landelijke wetgeving is een algemene afwijkingsbevoegdheid opgenomen (artikel 4:84 Awb). Dit artikel geldt algemeen en is daarmee ook van toepassing op dit beleid: het college handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Het gaat hier in beginsel om gevallen die niet voorzienbaar waren, of voorzienbaar maar nu onevenredige gevolgen met zich brengen die de gemeente ook niet heeft kunnen voorzien” (Beleidsregels, p. 7).

Uiteindelijk wordt de eerste afwijkingsmogelijkheid geschrapt en vervangen door de volgende passage:

“Aanvragen om omgevingsvergunning die afwijken van de beleidsregels en niet in eerste instantie worden afgewezen, kunnen door het college ter advisering voorgelegd worden aan de raad” (Brochure beleid huisvesting buitenlandse werknemers, p. 14).

In een reactie op een ingediende zienswijze (reclamant 9) wordt gesteld, dat de handhaving geen onderdeel van de beleidsnota is. De gemeente verwerkt de handhaving in een jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma (Nota Zienswijzen, 8 juli 2021, p. 14). Ook later wordt in de nota Zienswijzen gerefereerd naar dit handhavingsuitvoeringsprogramma: “Het handhaven op huisvestingslocaties van buitenlandse werknemers is een prioriteit in het huidige handhavingsuitvoeringsprogramma. Na vaststelling van dit beleid gaan wij aan de slag met het actualiseren en doorontwikkelen van de handhavingsstrategie. Dit doen wij samen met onze toezichtpartners” (Nota Zienswijzen, 8 juli 2021, p. 29).

3.2.3 Beleid vergunningsverlening, toezicht en handhaving vanaf 2022

Op 16 februari 2022 wordt de evaluatie van het uitvoeringsprogramma 2021 Handhaving en Veiligheid ter informatie aangeboden aan de raad. Hierin wordt nog geen specifieke aandacht besteed aan het toezicht op en de handhaving van beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten (Informatienota, 16 februari 2022, Evaluatie uitvoeringsprogramma 2021, februari 2022).

13 december 2021 wordt het beleid met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling en vergunningverlening, toezicht en handhaving (het RO/VTH beleid) 2022-2024 en het uitvoeringsprogramma 2022 ter informatie aangeboden aan de raad, nadat het beleid en het uitvoeringsprogramma is vastgesteld door het college. Het oordeel van de provincie is op dat moment dat de gemeente niet voldoet aan de kwaliteitscriteria omgevingsrecht zoals die wettelijk zijn vastgelegd (Informatienota, 13 december 2021). Om wel aan deze criteria te voldoen is het noodzakelijk dat de in het strategisch beleid opgenomen doelen en instrumenten één op één worden vertaald naar de activiteiten in het uitvoeringsprogramma. Voor 2022 en volgende jaren beoogt de gemeente hier een verbeterslag in te maken. Dit impliceert, dat het strategisch RO/VTH beleid voor de periode 2022-2024 is geactualiseerd en aangepast.

In het beleid 2022-2024 wordt aangegeven, dat het voor burgers inzichtelijk moet zijn waar eventueel woningbouw mogelijk is en waar huisvesting van arbeidsmigranten kan plaatsvinden. Men beoogt meer verleende vergunningen voor woningbouw en huisvesting van arbeidsmigranten en procentueel meer positieve besluiten op principeverzoeken (Beleid 2022-2024, p. 11). Onaangekondigde controles worden uitgevoerd als het vermoeden bestaat dat illegale huisvesting van arbeidsmigranten plaatsvindt (Beleid 2022-2024, p. 31). Het toezicht op de ruimtelijke ordening vindt in het geval van huisvesting van arbeidsmigranten plaats op basis van specifieke projecten (Beleid 2022-2024, p. 34). Met betrekking tot bedrijfspanden wordt het volgende gesteld: “We constateren dat bij leegstand, verhuur én bij bewoning van panden die niet voor bewoning geschikt zijn, de kans op ondermijnende activiteiten groter is, zoals belastingontduiking, fraude met energiemeters, hennepsteelt, productie van synthetische drugs en uitbuiting van (arbeids)migranten. Een regionale aanpak van ondermijning is gewenst in verband met verschuiving van de problematiek naar gemeenten die beperkt toezien op mogelijk illegale situaties” (Beleid 2022-2024, p. 51). Ook bij vakantieparken en campings constateert men een risico op arbeidsuitbuiting, maar gesteld wordt dat het handhaven van niet-recreatief gebruik op vakantieparken zeer arbeidsintensief is (Beleid 2022-2024, p. 54).

Het uitvoeringsprogramma 2022 stelt met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten het volgende: “Op 15 november 2021, met een rectificatie op 17 november 2021, heeft de gemeenteraad beleidsregels voor huisvesting buitenlandse werknemers in de gemeente vastgesteld. In de beleidsregels

stelt de gemeente kaders in welke gevallen de gemeente wil meewerken aan huisvesting en welke voorwaarden daaraan zijn gekoppeld. De bedoeling van het beleid is om te zorgen voor meer kwalitatief goede huisvesting” (Uitvoeringsprogramma 2022, p. 6).

In het uitvoeringsprogramma 2022 wordt het aantal integrale controles op de huisvesting van buitenlandse werknemers als volgt weergegeven:

	Werkelijk 2020	Raming 2021	Raming 2022
Integrale controles huisvesting buitenlandse werknemers	48	60	60

(Uitvoeringsprogramma 2022, p. 12)

Op 14 december 2022 wordt een informatienota verzonden aan de raad. In deze informatienota wordt het uitvoeringsprogramma RO/VTH 2023 omgevingsrecht toegelicht, dat als bijlage bij de informatienota is opgenomen. In de informatienota wordt daarbij het volgende aangegeven: “Voor een deel is dit uitvoeringsprogramma een kopie van 2022, met één uitzondering: een aantal stappen die we willen zetten in de aanpak van illegale bewoning in woonwijken en op recreatieparken en de toetsing en controle van evenementen. Deze twee thema’s komen uit het beleid waaraan we nu werken, en bestemd voor de komende jaren, maar we willen ze in 2023 al oppakken” (Informatienota, 14 december 2022). Tevens wordt in deze informatienota gesteld dat de gemeente al enkele jaren niet voldoet aan de kwaliteitscriteria die in het Besluit omgevingsrecht op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn opgenomen. Daarom staat de gemeente onder verzwaaard toezicht en wordt samen met de provincie bezien hoe de gemeente kan voldoen aan de gestelde criteria. Tot 1 juli 2023 heeft de gemeente de tijd om een en ander te realiseren. In de begroting voor 2023 is een financiële impuls gegeven aan het fysieke domein om extra personeel te werven voor de VTH-taken en het overige beleid te actualiseren (Informatienota, 14 december 2022).

Op grond van artikel 7.3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is de gemeente verplicht jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast te stellen. Hiermee wordt de programmering van beleid ruimtelijke ordening, vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgesteld. Dit programma wordt door het college vastgesteld (Uitvoeringsprogramma 2023, p. 4).

Ten aanzien van het toezicht en de handhaving met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten wordt het volgende gesteld: “De komst van buitenlandse werknemers, maar ook de toename van asielzoekers met een verblijfsstatus, leidt tot een extra vraag naar huisvesting. Buitenlandse werknemers verblijven over het algemeen relatief kort in kleinere ruimten met beperkte voorzieningen. Woonruimtes voor buitenlandse werknemers zijn onvoldoende beschikbaar, waardoor huisvesting op andere plekken plaatsvindt. De huidige huisvesting van buitenlandse werknemers leidt tot oneigenlijk/strijdig gebruik van de objecten met de volgende bijkomende risico’s: slechte brandveiligheid (zeker in combinatie met overbewoning), parkeeroverlast, gezondheidsrisico’s door beperkt ventileren, slechte sanitaire voorzieningen en verslechtering van de waterkwaliteit (door bij gebrek aan riolering lozing op

oppervlaktewater). Het illegaal gebruik heeft vooral tot gevolg dat overlast in de buurt ontstaat (onder meer parkeren en vervoerbewegingen), bedrijven worden beperkt in hun groei mogelijkheden (door bewoning van bedrijfswoningen) en branden sneller kunnen ontstaan en uitbreiden en vluchtmogelijkheden worden beperkt (met name bij splitsing en overbewoning)” (Uitvoeringsprogramma, 2023, p. 9).

In het uitvoeringsprogramma worden de volgende acties opgenomen:

Illegale bewoning in woonwijken en op bedrijventerreinen

Activiteiten en benodigde middelen:

Wanneer	Activiteit	Benodigde uren	Inzet
Q1 2023	Lijst opstellen met locaties waar illegale bewoning plaatsvindt.	375	Toezi chthouder
	- Kadaster analyse - Huidige lijsten bijwerken - Inventarisatie verblijfsbelasting - Ketenpartners navragen - Starten met het onderzoek hoeveel bedden er nu bekend zijn	375	Handhavingsjurist
Q2 en Q3 2023	Opstellen preventie-, toezicht- en handhavingsstrategie	750	Toezi chthouder
	- Preventiemogelijkheden onderzoeken	750	Handhavingsjurist
	- Mogelijkheden voor een specifieke beleidsregel uitwerken	24	Medewerker communicatie
	- Verruimen bestuurlijke instrumentarium, mogelijk inregelen van bestuurlijke boete	50	Medewerker JZ
	- Prioriteitenstelling opstellen	50	Adviseur OOV
	- Koppeling maken met Bibob-beleid	100	Adviseur ondermijning
	- Werkproces opstellen voor de uitvoeringsstrategie (o.a. opstellen sjablonen)		Veiligheidsregio Riec Politie Belastingen BRP EZ
Q4 2023 en verder	Uitvoeren van de preventie-, toezicht- en handhavingsstrategie	375	Toezi chthouder
	- Op basis van ervaringen en doorontwikkeling informatie op de website aanpassen	375	Handhavingsjurist
	- Op basis van ervaringen toetsingsmatrix en toetsniveau aanpassen	24	Medewerker communicatie
	- Werkprocessen aanpassen	25	Medewerker JZ
		25	Adviseur OOV
		50	Adviseur ondermijning
			Veiligheidsregio Riec Politie Belastingen BRP EZ

Op recreatieparken moeten 9 op de 10 controles (gebruik) in orde zijn

Activiteiten en benodigde middelen:

Wanneer	Activiteit	Benodigde uren	Inzet
Q3 en Q4 2023 (loopt door naar Q1 2024)	Inzicht verkrijgen in het huidige gebruik - Opstellen van een rapport per park / controle met vitaliteitsscan - Profiel van de gebruiker opstellen - Opleiden medewerker om inzicht te krijgen in brandveilig gebruik, zodat vakantieparken goed gecheckt kunnen worden (Q2 2023)	750 60/k euro Regulier opleidingsbudget	Toezichthouder Externe inhuur

(Uitvoeringsprogramma 2023, p. 9 en 10)

Het aantal integrale controles op de huisvesting van arbeidsmigranten wordt als volgt weergegeven:

	2021	2022	2023
Integrale controles huisvesting buitenlandse werknemers	55	60	75

(Uitvoeringsprogramma 2023, p. 13)

Op 8 december 2022 publiceert de gemeente de verordening op de heffing en invordering van verblijfsbelasting gemeente Medemblik 2023. Het betreft hier een directe belasting die geheven wordt voor het houden van verblijf met overnachting tegen een vergoeding door personen die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen zijn ingeschreven (artikel 1, verordening). De belastingplichtige is degene die de gelegenheid biedt tot verblijf en deze belastingplichtige is bevoegd de belasting te verhalen op degene die verblijf houdt. De belasting wordt geheven naar het aantal overnachtingen en dit aantal wordt gesteld op het aantal overnachtende personen vermenigvuldigd met het aantal nachten dat zij verblijf houden (artikel 4, verordening). In beginsel moet aangifte worden gedaan, maar de belasting wordt bij wege van aanslag geheven. De belastingplichtige dient, voordat hij voor de eerste keer gelegenheid tot overnachten verschaft, dat schriftelijk te melden aan de door het college aangewezen ambtenaar.

In 2023 wordt volgens de respons gewerkt aan een nieuwe woonvisie die begin 2024 opgeleverd moet worden. Deze visie zal vermoedelijk raakvlakken kennen met de huisvesting van arbeidsmigranten. De inschatting is, dat de gemeente vermoedelijk strenger beleid zal voeren met betrekking tot het huisvesten van arbeidsmigranten in woonwijken. Daarentegen wordt het beleid voor huisvesting op bedrijventerreinen en agrarische bedrijven vermoedelijk soepeler. Zeker is dit echter niet (Interview, 12 juni 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 en voorstellen, maar tevens verslagen van gesprekken die eerder in dit verband zijn gevoerd door de gemeente. 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

In de jaren 2021 tot en met 2023 worden de volgende vergunningen verstrekt met betrekking tot het huisvesten van arbeidsmigranten:

A	B	C	D	E	F	G
1	Verleende vergunningen huisvesting buitenlandse werknemers 2022-2023					
2						
3	Zaaknummer	Omschrijving	Adres	Plaats	Datum	Procedure
4	Z-21-140117	brandveilig gebruik van werknemersverblijf (60 personen)	Veenackers 28-1 t/m 28-26	Wervershoof	7-6-2021	uitgebreid
5	Z-21-140388	brandveilig gebruik van werknemersverblijf (30 personen)	Veilingweg 8A t/m S	Andijk	24-2-2022	uitgebreid
6	Z-21-169829	brandveilig gebruik van tijdelijke woonunits voor huisvesten 18 buitenlandse werknemers	Veenackers 34.1 t/m 34.9	Wervershoof	1-9-2022	uitgebreid
7	Z-21-172782	tijdelijk plaatsen van 2 nieuwe en het verplaatsen van 2 bestaande tijdelijke woonunits	Zwaagdijk 205B, C, D en E	Zwaagdijk-Oost	8-9-2022	regulier
8	Z-20-10213	brandveilig gebruik van bedrijfswoning voor huisvesting 8 buitenlandse werknemers	Veenackers 30	Wervershoof	21-3-2022	uitgebreid
9	Z-21-175773	brandveilig gebruik van logiesgebouw voor huisvesting 30 buitenlandse werknemers	Nieuwe Dijk 12A t/m H	Andijk	16-6-2022	uitgebreid
10	Z-22-401071	plaatsen van een stacaravan voor 1 buitenlandse werknemer	Opperdoezerpad 6	Medemblik	21-7-2022	regulier
11	Z-21-172019	tijdelijk huisvesten van 16 buitenlandse werknemers	Dirk Bijvoetweg 20-1 t/m 20-16	Oostwoud	26-7-2022	regulier
12	Z-22-186951	het bouwen en brandveilig gebruiken van een 2e huisvestingsgebouw	Nieuwe Dijk 12K t/m T (m.u.v. L en O)	Andijk	19-8-2022	uitgebreid
13	Z-21-175082	tijdelijk plaatsen van 3 chalets voor huisvesting 9 buitenlandse werknemers	Vleetweg 21A, B en C	Andijk	23-8-2022	regulier
14	Z-21-169829	brandveilig gebruiken van het verblijf huisvesting van 26 buitenlandse werknemers	Veenackers 34B t/m R	Wervershoof	1-9-2022	uitgebreid
15	Z-21-172782	brandveilig gebruiken van 4 tijdelijke units (12 werknemers)	Zwaagdijk 205B, C, D en E	Zwaagdijk-Oost	8-9-2022	uitgebreid
16	Z-21-172018	brandveilig gebruiken van het tijdelijke verblijf voor huisvesting 16 buitenlandse werknemers	Dirk Bijvoetweg 20-1 t/m 20-16	Oostwoud	13-10-2022	uitgebreid
17	Z-21-173963	brandveilig gebruiken van het tijdelijke verblijf voor huisvesting 32 buitenlandse werknemers	Nieuwe Dijk 15a	Andijk	5-12-2022	uitgebreid
18	Z2023-0000003	bouwen van een werknemersverblijf voor 30 werknemers	Gerrit de Vriesweg 12-1 t/m 12-15	Andijk	25-4-2023	regulier
19	Z2023-00000105	plaatsen van 5 tijdelijke woonunits voor de huisvesting van 10 buitenlandse werknemers	Zwaagdijk 338 B t/m F	Zwaagdijk-West	11-5-2023	regulier
20						

(Overzicht verstrekt door ambtelijke organisatie)

4.2.2 Gesprekken uit 2020

In 2020 zijn in het kader van de nieuwe ontwerpbeleidsregels door de gemeente op verschillende momenten enkele gesprekken gevoerd met arbeidsmigranten, huisvesters, werkgevers en LTO. Tijdens deze gesprekken wordt duidelijk, dat de arbeidsmigranten meer gerespecteerd willen worden. Daarnaast wordt aangegeven dat zij willen integreren, de Nederlandse taal willen leren en zoveel mogelijk tussen de Nederlanders willen wonen (Gespreksverslag, 1 september 2020). Op dit moment vindt echter weinig integratie plaats. Tijdens een gesprek beheerst geen van de aanwezige respondenten de Nederlandse taal actief (Gespreksverslag, 31 augustus 2020).

De arbeidsmigranten willen niet in grote enclaves en/of achteraf wonen (Gespreksverslag, 1 september 2020 en 18 februari 2020). Men is ronduit negatief over hele grote locaties. Het merendeel van de arbeidsmigranten vindt 20 of 30 plaatsen bij agrarische bedrijven het maximum (Gespreksverslag, 1 september 2020), hoewel men voor andere bedrijven ook wel 30 tot 60 plaatsen noemt (Gespreksverslag, 18 februari 2020) of 35 maximaal (Gespreksverslag, 31 augustus 2020). Daarboven wordt het teveel en onpersoonlijk en bestaat ook de kans dat het aantal buitenlandse werknemers voor een dorp te groot wordt. Daarnaast zijn deze locaties te groot voor controle en komen er teveel groepen op één locatie met een verschillende nationaliteit en mentaliteit die niet goed met elkaar kunnen samenleven. Tevens wordt opgemerkt dat grote locaties voor Nederlanders niet toegankelijk zijn en dat men liever meer zou integreren in de Nederlandse samenleving. De indruk bestaat verder dat huisvesting een business model aan het worden is.

Tevens willen de arbeidsmigranten beter geïnformeerd worden over hun rechten en plichten. Zo is het geen van de respondenten bekend dat uitzendbureaus of huisvesters volgens de wet maximaal 25% van het minimum inkomen voor de huisvesting in aftrek van het loon mogen brengen (Gespreksverslag, 31 augustus 2020).

Daarnaast is niet bekend dat men zich moet inschrijven als men langer in Nederland verblijft. Vier van de dertien bij een gesprek aanwezige arbeidsmigranten hebben zich bij de gemeente ingeschreven. De rest geeft aan dat zij niet wisten dat ze zich moesten inschrijven en dat zij van de uitzendbureaus of verhuurders te horen hebben gekregen dat dit niet nodig is (Gespreksverslag, 1 september 2020). In een ander gesprek worden de gemeentelijke heffingen als oorzaak opgevoerd om zich niet in te schrijven. Men is bang dat inschrijven leidt tot problemen op fiscaal terrein. De respondenten zijn zich niet bewust van eventuele belastingvoordelen (Gespreksverslag, 18 februari 2020). In weer een ander gesprek wordt gesteld dat het uitzendbureau of de verhuurder soms geen toestemming geeft aan de arbeidsmigranten om zich in te schrijven. Tevens komt voor dat huisvesters of uitzendbureaus actief communiceren dat men zich niet moet inschrijven. Daarnaast wordt aangegeven dat niet altijd vooraf bekend is hoelang men zich wil vestigen. In eerste instantie opteert men dan voor short-stay, waarbij inschrijven niet verplicht is. Mocht het verblijf dan langer duren, dan is men bang dat alsnog inschrijven tot problemen leidt. Een online inschrijving zou de inschrijvingen vergemakkelijken. Het voorstel dat registratie in verblijfsregisters per locatie wordt bijgehouden, vindt men een goed voorstel (Gespreksverslag, 31 augustus 2020). In een ander gesprek geeft de gemeente aan dat een nachtregistratie zal worden ingevoerd. Dit zou gelden voor geheel West-Friesland. Dit gebeurt dan online en is gebaseerd op het Westlandmodel. Door de registratie krijgt de gemeente inzicht in aantallen, krijgt de handhaver mogelijkheden om te controleren, komen mogelijke misstanden eerder aan het licht en krijgt de gemeente inkomsten uit verblijfsbelasting omdat deze registratie op iedereen die nog niet in het BRP register staat, van toepassing is. Enkele werkgevers en

huisvesters spreken de zorg uit dat deze registratie een grote administratieve taak bij de werkgevers legt (Gespreksverslag, 8 september 2020).

In algemene zin wordt gesteld dat de gemeente de arbeidsmigranten beter moet proberen te bereiken (Gespreksverslag, 1 september 2020). Dit zou bijvoorbeeld via facebook of andere social media kunnen. Men komt niet op het gemeentehuis en weet niet waar welke informatie te verkrijgen is. Met zou het op prijs stellen als de gemeente direct aan de arbeidsmigranten onafhankelijke en objectieve informatie geeft zonder tussenkomst van de verhuurder en/of de werkgever (Gespreksverslag, 31 augustus 2020).

De arbeidsmigranten geven aan dat zij het merken als er een controle is aangekondigd. Dan wordt alles snel in orde gebracht. Unaniem wordt verteld over ervaringen waarin arbeidsmigranten de avond van tevoren opdracht kregen ervoor te zorgen dat alles netjes is (Gespreksverslag, 31 augustus 2020). Een onaangekondigde control zou in dit verband veel effectiever zijn. Ook in het dorp zijn overtredingen zichtbaar, maar hier wordt niet op gehandhaafd. Eén respondent stelt dat al tien jaar sprake is van een gebrek aan handhaving. Ook wordt niet toegezien op de gehanteerde huurprijs. Die mag eigenlijk maximaal 25% van het inkomen zijn. Dit geldt ook voor het toezicht op het onderhoud van de woningen en de tuin. Ook dit toezicht ontbreekt in de ogen van de respondenten. Het belang van handhaving is veel groter dan nu wordt uitgevoerd, zo stellen de respondenten (Gespreksverslag, 1 september 2020). Vanuit de huismeesters wordt wel controle ervaren. Er wordt bijvoorbeeld met regelmaat gecontroleerd of er wel goed schoongemaakt wordt. Het gebeurt regelmatig dat geld ingehouden wordt voor schoonmaak op grond van zulke controles. De respondenten vinden dit vaak onrechtmatig (Gespreksverslag, 18 februari 2020). Ook de werkgevers en huisvesters zelf zouden betere handhaving adviseren: “Er moet meer gehandhaafd worden om de slechte huisvesting aan te pakken, niet de goede. Het beleid moet zo zijn dat het de goede initiatieven faciliteert”, wordt wel opgemerkt in dit verband (Gespreksverslag, 8 september 2020).

Daarnaast wordt privacy zeer belangrijk bevonden en wordt unaniem als belangrijkste wens opgevoerd tijdens de gesprekken met arbeidsmigranten. Het beleid waarbij wordt ingezet op 1 persoon per slaapkamer, zowel voor short- als voor mid-stay, tenzij sprake is van een duurzame relatie tussen twee personen, wordt positief ontvangen. De respondenten hebben het liefst een eigen slaapkamer, een eigen badkamer en een eigen keuken, zo wordt in ieder gesprek aangegeven. Als er een kamer gedeeld moet worden, wordt dat het liefst gedaan met een persoon die ze vooraf al kennen (Gespreksverslag, 18 februari 2020). Het delen van een kamer met een onbekende wordt niet als wenselijk ervaren. Wel wordt daarbij aangegeven dat ‘hokken’ om kosten te besparen mogelijk moet blijven (Gespreksverslag, 1 september 2020). Aanvullend zou men willen dat de deur op slot mag en derden niet zonder toestemming in de slaapkamer kunnen komen. Het komt nu voor dat huisvesters, werkgevers en andere bewoners zonder goedkeuring van de arbeidsmigranten de verblijven inlopen. Er wordt veel gestolen en dit element van inbreuk op de privacy wordt als uiterst onprettig ervaren (Gespreksverslag, 31 augustus 2020).

In de praktijk wordt echter veelal een kamer gedeeld met een persoon die doorgaans niet bekend is, soms zelfs met twee andere personen (Gespreksverslag, 18 februari 2020 en 31 augustus 2020). Men vindt de huisvesting in de eerste jaren ondermaats. In een enkel geval moet een kamer gedeeld worden met twee andere personen, terwijl zo’n kamer geen raam heeft dat open kan (Gespreksverslag, 31 augustus 2020). Ook komt het voor dat er niet altijd toegang is tot warm water of dat sanitaire voorzieningen enkel beschikbaar zijn in een bedrijfshal. Na verloop van tijd, als de arbeidsmigranten langer en/of vaker terugkomen, slagen ze er voor zichzelf in een betere woonplek te vinden. Dit is echter niet makkelijk

(Gespreksverslag, 31 augustus 2020). Het gesprek met de werkgevers levert het inzicht op, dat huisvesting waar de werkgever geen zicht heeft op de huisvesting, tot problemen leidt. “Werkgevers zorgen voor goede huisvesting, maar huisjesmelkers zorgen voor de grootste problemen”, wordt wel gesteld in dit verband (Gespreksverslag, 8 september 2020).

Het gesprek met de werkgevers en huisvesters levert ook andere inzichten op. Eén persoon per slaapkamer is een zaak van de bedrijven zelf en dat hoeft de gemeente niet in beleid te regelen. Het is immers in het belang van werkgevers zelf om te handelen naar de wensen van werknemers. Doet een werkgever dit niet, dan vertrekken arbeidsmigranten en kampt het bedrijf met een tekort aan arbeidskrachten. Bovendien heeft dergelijk beleid tot gevolg dat er nog drie keer zoveel huisvesting nodig is. Daarnaast komt het voor dat vrienden of partners geen bezwaar hebben om een slaapkamer te delen. De grootste problemen doen zich niet voor bij bedrijfshuisvesting, maar eerder bij grootschalige huisvesting, aldus de respondenten in dit verband (Gespreksverslag, 8 september 2020). Hoewel het merendeel van de respondenten de stelling onderschrijft dat het een goede zaak is om arbeidsmigranten een eigen slaapkamer te bieden, is het merendeel ook van mening dat de gemeente niet mag verplichten dat er maar 1 persoon per slaapkamer slaapt (Gespreksverslag, 8 september 2020). Het onderscheid tussen short-stay en mid-stay klinkt op papier logisch, maar is dat in de praktijk niet altijd. Vaak weten arbeidsmigranten namelijk niet hoelang zij zullen verblijven dan blijkt pas na enkele maanden dat ze niet short-stay verblijven.

Soms is een huismeester aanwezig, soms niet. Over het algemeen wordt de aanwezigheid van een huismeester als positief ervaren. De huismeester maakt nieuwe mensen wegwijs, zorgt ervoor dat gezamenlijke ruimtes schoongehouden worden en dat overlast wordt geminimaliseerd (Gespreksverslag, 31 augustus 2020). De huurprijs bedraagt ongeveer € 95 per week per persoon (Gespreksverslag, 18 februari 2020).

Het komt voor dat arbeidsmigranten zonder overleg van de ene locatie naar de andere worden verhuisd (gekoppeld aan het feit dat ze bij een andere werkgever gingen werken). Het heersende gevoel is, dat er over de arbeidsmigranten wordt beschikt. Ze hebben er niets over te zeggen waar ze komen te wonen. Zonder overleg en zonder voorinformatie krijgen ze de avond van tevoren te horen dat ze de volgende dag worden verhuisd naar een andere locatie, bijvoorbeeld om reden van transportkosten. Het gevoel dat hen niets gevraagd wordt en dat anderen beslissen hoe en waar zij wonen, wordt als uiterst onprettig ervaren (Gespreksverslag, 31 augustus 2020).

De respondenten willen het liefst dichtbij het werk en dichtbij voorzieningen wonen. Als er geen vervoer is, dan is 2 km. naar de supermarkt acceptabel. De kwaliteit van de huisvesting bepaalt mede, hoe ver men bereid is te reizen naar het werk en naar de voorzieningen. Aangegeven wordt, dat lang niet iedere arbeidsmigrant beschikt over eigen vervoer (Gespreksverslag, 31 augustus 2020).

4.2.3 Bevindingen vanuit handhaving en toezicht 2023

Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren en zijn geleverde dossiers nader geanalyseerd. Dit levert met betrekking tot het gebied van handhaving en toezicht het volgende beeld op. Op het gebied van toezicht en handhaving kampt de gemeente in 2023 met de nodige vacatures:

Team	Functie	Begroot FTE	Bezet FTE	Vacature	Benodigde uren doelen	Reguliere/Andere werkzaamheden
Ruimtelijk Beleid	Beleid Ruimtelijke Ordening	12,2	10,2	2,0	40	12,17
	Teamleider Ruimtelijk beleid	1,0	1,0	0,0	5	1,00
Vergunningen, Toezicht en Handhaving	Vergunningen*	16,3	16,3	0,0	370	16,02
	Toezicht	5,8	4,0	1,8	2.950	3,83
	Handhaving	3,8	2,0	1,8	2.075	2,42
	Teamleider VTH	1	1	0,0	5	1,00

(Uitvoeringsprogramma 2023, p. 14)

Op basis van de afgenomen interviews, kunnen de volgende bevindingen worden gedaan.

De gemeente Medemblik heeft de ambtelijke organisatie in 2023 gereorganiseerd, met als gevolg dat vergunningen en handhaving nu binnen één team zijn ondergebracht. Een respondent vult hierop aan, dat eind 2023 het toezicht op de huisvesting van arbeidsmigranten vermoedelijk wordt ondergebracht bij openbare orde en veiligheid. Dit lijkt volgens de respondent inhoudelijk logischer, gelet op de raakvlakken met ondermijning. Daarnaast kan dan beter worden samengewerkt met de BOA's die ook al zijn ondergebracht bij openbare orde en veiligheid. Vanaf september 2023 zijn de vacatures op het gebied van toezicht en handhaving ingevuld, hoewel men zich wel realiseert dat nieuw personeel eerst ingewerkt moet worden (Interview, 21 juni 2023). Een andere respondent stelt evenwel, dat de capaciteit voor handhaving en toezicht op dit onderwerp zeer beperkt is. Feitelijk wordt slechts door één fte. toezicht uitgeoefend op dit onderwerp. Daarnaast dient men rekening te houden met het gegeven, dat één toezichthouder werk oplevert voor twee juristen, aldus de respons (Interview, 21 juni 2023).

In de tijd van dit onderzoek (zomer 2023) zijn ongeveer 600 adressen bekend bij de gemeente waar vermoedelijk illegaal gewoond wordt. De inschatting hiervan is gebaseerd op de lijst van meldingen van omwonenden in combinatie met een lijst van "verdachte gevallen" die de gemeente al eerder had opgesteld. Dit levert een lijst op van 588 adressen, maar het is mogelijk dat er een zekere overlap bestaat tussen beide lijsten en in dat geval zal het aantal adressen waar vermoedelijk onvergund wordt gehuisvest uitkomen op ongeveer 500 adressen. Dit zijn de adressen die bekend zijn bij de gemeente. Men vermoedt echter dat het eigenlijke aantal onvergunde adressen waar gehuisvest wordt hoger ligt, aldus de respons (Interview, 21 juni 2023).

Nu vindt controle veelal plaats op basis van ingeplande controle of meldingen die inwoners via Fixi (het meldingssysteem van de gemeente) kunnen doen. Tijdens de controles stuit men vrij vaak op kleine ruimtes waar meerdere personen worden gehuisvest. Doorgaans gaat het om huizen waar 6 tot 8 bewoners leven en waarbij slaapkamers gedeeld moeten worden. De indruk bestaat dat deze arbeidsmigranten gehuisvest worden door uitzendbureaus die veelal in het land van herkomst zijn gevestigd. Daarnaast is de brandveiligheid vaak onvoldoende geborgd en vindt huisvesting plaats in panden die daar niet voor geschikt zijn. Een andere respondent vult hierop aan, dat voor “gewone” huisvesting men al snel voldoet aan de voorwaarden voor brandveiligheid. Vaak is een rookmelder al voldoende en deze wordt over het algemeen wel geplaatst. Aangezien er veel personen in een relatief kleine woning worden gehuisvest, wordt nogal veel gebruik gemaakt van stekkerdozen, hetgeen een brandgevaar kan opleveren. Ook is een woning aangetroffen waarbij de bedrading open lag en ook dit is uiteraard niet zonder risico.

Ook wordt soms een hoge huur voor de huisvesting gevraagd. Er is een geval bekend, waarbij drie arbeidsmigranten in een zeer kleine ruimte werden gehuisvest, terwijl men voor die ruimte € 2.600 per maand moest betalen. Hier wordt in het ambtelijk wederhoor het volgende op aangevuld: “Ik vind 2600 huur per maand ook erg veel, maar ik weet niet waarop gebaseerd dat dit ‘te hoog’ is, oftewel: met welke regel is dit in strijd. Er is wel een puntensysteem voor wonen (niet voor verblijf) maar ook daarbinnen staat het iedereen vrij om de huur te vragen die je wilt (pas als de huurder naar de huurcommissie stapt wordt die huur mogelijk verlaagd, maar is het nog steeds geen ‘overtreding’” (Ambtelijk wederhoor, 31 augustus 2023).

In sommige gevallen wordt vanuit toezicht en handhaving contact op genomen met het team dat zich richt op openbare orde en veiligheid. Dit is met name aan de orde als men criminele activiteiten vermoedt.

Het toezicht en de handhaving bestaat doorgaans uit een bezoek ter plekke. Er wordt dan gesproken met de huisvesters, maar zeker ook met de arbeidsmigranten. Bezien wordt dan of de huur niet te hoog is en of het loon niet te laag is. Naast arbeidsmigranten uit Polen komen de arbeidsmigranten in toenemende mate uit Bulgarije en Wit-Rusland.

Indien men huisvesting zonder vergunning aantreft, kan de gemeente een last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen. Indien geen acuut gevaar bestaat, wordt in sommige gevallen gepoogd om alsnog een vergunning te verstrekken. Dit is echter niet altijd mogelijk. Op sommige locaties staat het beleid of andere bepalingen huisvesting van arbeidsmigranten immers niet toe. Een andere respondent vult hierop aan. In de meeste gevallen bestaat niet echt een acuut gevaar en legt men een last onder dwangsom op. De huisvester heeft dan 8 weken de tijd om te voldoen aan de gestelde eisen (vaak ontruiming). In alle gevallen vindt dan na deze periode hercontrole plaats. Mocht de situatie niet verbeterd zijn, dan is de dwangsom verbeurd. Bij acuut gevaar kan direct bestuursdwang worden toegepast, maar dit gebeurt zelden.

Onvergunde huisvesting vindt overal plaats (in het buitengebied, de lintbebouwing en de kernen), maar logischerwijs komen vanuit de kernen de meeste meldingen binnen. De huisvesting in het buitengebied gaat over het algemeen beter, aangezien werkgevers aldaar eigen huisvesting realiseren en hier ook een vergunning voor aanvragen.

Ook de vergunde huisvesting wordt gecontroleerd, soms in samenwerking met de brandweer. De brandweer controleert vergunde huisvesting standaard eens per jaar, aldus een andere respondent. Op

deze locaties wordt doorgaans veel beter voldaan aan de wettelijke voorschriften en aan de overige voorwaarden die verbonden zijn aan de vergunning. Dit geldt met name op het gebied van brandveiligheid. Wel komt het voor, dat in buitengebieden andere arbeidsmigranten aldaar wonen, terwijl zij niet op dat adres staan geregistreerd. Ook bij vergunde huisvesting heeft het merendeel geen nachtregister. Daarnaast is ook lang niet altijd een beheerder aanwezig, aldus de respons in dit verband.

De ambtenaren die belast zijn met het verstrekken van vergunningen en met het toezicht en de handhaving, kunnen over het algemeen goed uit de voeten met de beleidsregels. Op sommige punten zijn de regels echter wat minder logisch. Zo komt het voor, dat een agrarisch bedrijf een naastgelegen of een verder gelegen agrarisch bedrijf opkoopt. De Agrarische Beoordelings Commissie (Abc) en de gemeente merken de twee bedrijven dan aan als één bedrijf, met als gevolg dat het maximum aantal arbeidsmigranten 60 bedraagt, ook in de gefuseerde situatie.

Desgevraagd wordt in dit verband het volgende toegelicht: “En het klopt inderdaad dat de wanneer een agrariër een ander agrarisch perceel koopt, zijn bedrijf wordt gezien als één bedrijf dat is gevestigd op meerdere percelen. Het maximum blijft dan ook 60. Het kan natuurlijk wel zo zijn dat de agrariër door de koop van het tweede perceel, meer huisvestingsplekken kan realiseren. Bijvoorbeeld: in de oorspronkelijke situatie oordeelt de Abc dat er een behoefte is aan 30 huisvestingsplekken. Het bedrijf koopt een tweede agrarisch perceel, het bedrijf wordt daardoor groter, meer behoefte aan (buitenlandse) arbeidskrachten, waardoor de Abc oordeelt dat er na koop een behoefte is aan in totaal 45 huisvestingsplekken. Dan mag de agrariër na koop van het tweede perceel maximaal 45 huisvestingsplekken realiseren” (Ambtelijke reactie, 22 juni 2023).

Doorvragen leert, dat bij het opkopen van een ander bedrijf, de bedrijfswoning van het opgekochte bedrijf in het bestemmingsplan de status houdt van eerste bedrijfswoning. Er wordt echter gekeken naar het bedrijf. “Het bedrijf kan meerdere agrarische percelen in eigendom hebben met bedrijfswoningen, maar dit blijft 1 bedrijf. Dus wat de behoefte aan huisvestingsplekken ook is, het maximaal te realiseren plekken is 60 per bedrijf”. De redenatie is dus, dat een bedrijf volgens het bestemmingsplan meerdere eerste bedrijfswoningen kan hebben, maar het maximum aantal arbeidsmigranten dat gehuisvest mag worden blijft 60. LTO heeft hierover vragen gesteld. LTO zou graag zien dat er bij de koop van een ander agrarisch perceel, de aanwezige bedrijfswoning ook kan worden gebruikt ten behoeve van huisvesting (Ambtelijke reactie, 22 juni 2023).

Desgevraagd wordt in dit verband de volgende toelichting gegeven: “Hoeveel huisvestingsplekken op het agrarisch bedrijf zijn toegestaan, wordt beoordeeld door de Agrarische beoordelingscommissie (Abc). De Abc beoordeelt het bedrijf en geeft aan wat de behoefte aan arbeidsmigranten van het agrarisch bedrijf is, maar op grond van het huisvestingsbeleid mogen er niet meer dan 60 huisvestingsplekken worden gerealiseerd. Bv. bij bedrijf A geeft Abc het advies dat A 25 arbeidsmigranten nodig heeft, dan mogen zij maximaal 25 huisvestingsplekken realiseren. Bij bedrijf B geeft Abc aan dat B 75 arbeidsmigranten nodig heeft, dan mogen zij maximaal 60 huisvestingsplekken realiseren” (Ambtelijke reactie, 22 juni 2023).

Ook de norm van 40% eenpersoonskamers is in de praktijk niet altijd logisch: arbeidsmigranten geven soms aan juist liever samen op één kamer te verblijven en dit staat het beleid niet altijd toe. Gesteld wordt, dat de nieuwe beleidsregels weliswaar voor agrarische bedrijven versoepelingen inhouden, maar dat dit voor de overige locaties niet geldt. Zo kon vroeger ook mid-stay gehuisvest worden op bedrijventerreinen. De nieuwe beleidsregels staan dit niet meer toe, hoewel juist niet agrarische bedrijven behoefte hebben aan mid-stay. Short-stay wordt voornamelijk gebruikt voor seizoensarbeid dat doorgaans voorkomt bij

agrarische bedrijven. Niet agrarische bedrijven kennen veel minder seizoensarbeid en zetten arbeidsmigranten veel langer in, met als gevolg dat deze bedrijven behoefte hebben aan mid-stay of zelfs aan long-stay (Interview, 21 juni 2023). Overigens kan bij long-stay niet meer gesproken worden van arbeidsmigranten.

Een respondent stelt in dit verband, dat de beleidsregels weliswaar hanteerbaar en uitvoerbaar zijn, maar lang niet altijd bekend zijn bij de doelgroep. Je zou eigenlijk meer mensen moeten hebben om het beleid goed te communiceren, zo stelt de respondent in dit verband. Ook is regionale afstemming van belang voor de uitvoerbaarheid. Dit geldt tevens voor controles en toezicht. Als de buurgemeente wel strikt genoeg is, terwijl wij hier niet strikt genoeg zijn, dan verplaatsen de arbeidsmigranten zich naar Medemblik, aldus de respons. Deze verschuiving vindt daadwerkelijk plaats, zo is de indruk.

4.2.4 Registratie

Op basis van de gesprekken die gevoerd zijn tijdens dit onderzoek met de ambtelijke organisatie, kunnen de volgende bevindingen met betrekking tot de registratie worden gepresenteerd.

Aangezien bij verblijf korter dan vier maanden een BRP registratie niet verplicht is, heeft de gemeente via de BRP administratie geen zicht op het aantal arbeidsmigranten dat korter dan vier maanden verblijft. Ook als men langer dan vier maanden verblijft, heeft de gemeente hier niet altijd zicht op. De arbeidsmigranten moeten zich namelijk melden bij de gemeente en als dat niet gebeurt, zijn deze arbeidsmigranten niet bekend bij de gemeente. Met sommige ondernemers onderhoudt de gemeente goede contacten en deze ondernemers stimuleren de arbeidsmigranten om zich te laten registreren.

Soms wordt een adrescontrole uitgevoerd, veelal naar aanleiding van een binnengekomen brief van het UWV of de Belastingdienst. Tijdens dergelijke controles blijkt dan, dat meer personen wonen op hetzelfde adres, terwijl deze personen niet bekend waren bij de gemeente.

Eigenlijk zouden veel meer adrescontroles moeten worden uitgevoerd, aldus een respondent. We zien als gemeente de inschrijvingen, maar juist de niet-inschrijvingen zie je niet altijd, zo wordt wel gesteld in dit verband. Als tijdens een controle een short-stay arbeidsmigrant wordt aangetroffen, dan wordt wel een ID gevraagd en deze wordt ook geadministreerd. Na vier maanden voert men de controle dan nogmaals uit om te bezien of de betreffende arbeidsmigrant geregistreerd staat in de BRP. Bij niet registratie worden dan ook wel bestuurlijke boetes uitgedeeld.

Zeer veel arbeidsmigranten worden via uitzendbureaus ingeschakeld en er zijn veel van dit soort bureaus actief. De gemeente heeft echter niet veel contact met deze bureaus en de bureaus komen 'bewust niet in de lucht'. Wel is bekend, dat deze uitzendbureaus een registratie niet stimuleren. De reden hiervoor is niet geheel duidelijk, maar vermoedelijk gaat het hier om fiscale redenen. Ook zou een verplichte ziektekostenverzekering een reden kunnen zijn waarom uitzendbureaus terughoudend zijn met registratie.

Woonhuizen worden in de praktijk wel opgekocht door uitzendbureaus, vastgoedondernemers en huisjesmelkers. Uit de BRP blijkt dan, dat geen bewoners staan geregistreerd op het adres. Op basis hiervan stelt de gemeente een leegstandslijst samen. Bij de panden op deze lijst bestaat het vermoeden dat zij toch bewoond worden. Alle eigenaren van de panden op de leegstandslijst worden aangeschreven met het verzoek om aan te geven wie het pand bewoont. Hier komen verschillende reacties op terug en

soms wordt in het geheel geen antwoord gegeven. Aan het eind van het jaar vraagt de gemeente om een opgave voor de verblijfsbelasting. Als geen opgave wordt gedaan, dan kan een forfaitair bedrag worden opgelegd (Interview, 22 juni 2023).

Het probleem met de leegstandslijst is, dat huisvesters bewust of onbewust personen niet altijd uitschrijven. Hun pand komt dan niet op de leegstandslijst en men kan vervolgens dan ongeregistreerd huisvesten.

Het Westland-model is elders in Nederland met succes ingevoerd, aldus de respons. In essentie komt dit model erop neer, dat contact wordt opgenomen met een werkgever. Deze dient vooraf het aantal arbeidsmigranten op te geven. Op één inschrijfavond worden dan vervolgens alle arbeidsmigranten door de gemeente ingeschreven. Als een arbeidsmigrant ontbreekt, dan wordt de hele groep onverrichterzake teruggestuurd. Dit model blijkt goed te werken, maar Medemblik heeft hier nog geen stappen in gezet.

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).

Het grootste knelpunt binnen Medemblik in dit verband is, dat geen gemeentelijk contactpersoon is aangesteld. Deze contactpersoon zou actief contact kunnen zoeken en overleg kunnen voeren met uitzendbureaus en andere werkgevers. Daarnaast dient men zich bewust te zijn van de benodigde capaciteit in het vervolgproces. Als de contactpersoon namelijk succesvol opereert, dient de gemeente immers meer arbeidsmigranten in te schrijven, hetgeen ook weer capaciteit vergt. Tevens kan een arbeidsmigrant verhuizen binnen Nederland en de gemeente dient ook dergelijke verhuisbewegingen te traceren (Interview, 21 juni 2023).

In zijn algemeenheid wordt gesteld dat toezicht op de registratie van arbeidsmigranten vroeger wat is blijven liggen. De laatste tijd wordt hier veel meer aandacht op gevestigd. Wellicht komt dit door de raakvlakken met ondermijning, arbeidsuitbuiting of andere criminele activiteiten (zoals het kweken van hennep). “Men dacht vroeger wel, dat dit soort problemen (ondermijning, arbeidsuitbuiting, etc.) enkel voorkwamen in de Randstad. Nu ziet men, dat dit deze problemen zich ook hier kunnen voordoen”, zo stelt een respondent op dit punt (Interview, 3 juli 2023). De politieke en bestuurlijke aandacht voor dit thema neemt toe, maar de bewustwording moet nog groeien, zo is de opinie van sommige respondenten.

4.2.5 De verblijfsbelasting

Op basis van de gesprekken die gevoerd zijn tijdens dit onderzoek met de ambtelijke organisatie, kunnen de volgende bevindingen met betrekking tot de verblijfsbelasting worden gepresenteerd.

Om de registratie van arbeidsmigranten te bevorderen, kan gebruik worden gemaakt van de aangiften die men in het kader van de verblijfsbelasting moet doen. De verblijfsbelasting is eigenlijk de toeristenbelasting en vindt zijn grondslag in artikel 224 van de Gemeentewet. In het verleden was de term toeristenbelasting echter verwarrend. Huisvesters van arbeidsmigranten gingen ervan uit, dat de toeristenbelasting niet gold voor arbeidsmigranten (dat zijn immers geen toeristen). Na de naamswijziging is voor iedereen duidelijk, dat iedereen die verblijft in de gemeente en niet in de basisregistratie staat ingeschreven, deze belasting moet betalen.

In beginsel moet iemand die een verblijf aanbiedt een nachtregister bijhouden. Dit register kan als basis dienen voor de opgave die gedaan moet worden voor de verblijfsbelasting. Het aanleggen en bijhouden van het register is verplicht op basis van artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht, alsmede op basis van artikel 2:38 van de APV. Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting op gegeven:

“Iedereen die tegen betaling nachtverblijf aanbiedt aan personen moet een nachtregister bijhouden. Het doel van het nachtregister is dat hulpdiensten beter hun werk kunnen doen bij een calamiteit. Als er bijvoorbeeld brand is kan de brandweer snel zien wie er op de locatie aanwezig is. Zo kan de veiligheid van de mensen die in onze gemeente overnachten beter beschermd worden. Daarnaast dient u verblijfsbelasting te innen bij iedereen aan wie u een overnachting aanbiedt conform de Verordening Verblijfsbelasting. In artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht en in artikel 2:38 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Medemblik is vastgelegd dat verblijfsaanbieders verplicht zijn een nachtregister bij te houden. Als ze dit niet doen, zijn ze strafbaar. De gegevens die bijgehouden moeten worden zijn: naam, beroep of betrekking, woonplaats, dag van aankomst en dag van vertrek van de personen. De verblijf aanbieder dient zelf zorg te dragen voor het bijhouden van een nachtregister. Dit

nachtregister kan steekproefsgewijs, en ook met terugwerkende kracht, opgevraagd worden. Als de gemeente daar reden voor heeft, is deze bevoegd het nachtregister op te vragen” (Ambtelijke reactie, 22 juni 2023).

In het ambtelijk wederhoor wordt hier het volgende op aangevuld: “Niet elke verblijfsaanbieder biedt tegen betaling verblijf aan. Sommige verrekenen dat met loon, waardoor lijkt alsof ze “gratis” wonen. Of in welke andere vorm dan ook in plaats van tegen betaling” (Ambtelijk wederhoor, 31 augustus 20223).

Het belastbaar feit wordt in de verordening als volgt omschreven:

“Artikel 1 Belastbaar feit

Onder de naam ‘verblijfsbelasting’ wordt een directe belasting geheven voor het houden van verblijf met overnachting binnen de gemeente tegen een vergoeding in welke vorm dan ook door personen die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen zijn ingeschreven”.

In beginsel dient dus ook verblijfsbelasting betaald te worden als de huur wordt verrekend met het loon of als de huur op een andere manier dan in geld wordt voldaan.

In de praktijk zijn er wel twijfels over de getrouwheid van de opgaven. Soms wordt geopteerd voor het forfaitair bedrag ex artikel 5 van de verordening. Dit komt bijvoorbeeld voor bij vakantieparken. Bij minder dan drie slaapplekken bedraagt dit bedrag $1,9 \times 90 \times 1,91 = \text{€ } 326,61$. Gelet op de omvang van de vakantiehuizen op het park bestaat echter het vermoeden dat hier per woning meer dan drie personen per nacht overnachten. De gemeente bezit echter niet de capaciteit om hier streng op te controleren.

Het opleggen van verblijfsbelasting wordt bemoeilijkt, doordat het team dat deze belasting moet heffen en invorderen geen informatie krijgt over de omgevingsvergunningen die verstrekt worden voor het huisvesten van arbeidsmigranten, aldus de respons. Dit heeft tot gevolg dat alle verstrekte vergunningen moeten worden nagelopen en dat vervolgens de vergunningen die specifiek betrekking hebben op het huisvesten van arbeidsmigranten geselecteerd moeten worden. Dit neemt vrij veel tijd in beslag (Interview, 22 juni 2023). In het ambtelijk wederhoor wordt dit tegengesproken. Gesteld wordt, dat deze informatie via de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) ter beschikking wordt gesteld aan het team Belastingen (Ambtelijk wederhoor, 21 september 2023).

In het verleden lag het heffen en invorderen van verblijfsbelasting bij agrarische bedrijven politiek gevoelig. Het al te strikt heffen en invorderen werd niet altijd gestimuleerd. Sinds het nieuwe beleid van kracht is, is dit echter niet meer het geval en wordt een adequate heffing en invordering juist wel gesteund. Om dit kracht bij te zetten werd € 4 ton extra geraamd als extra belastinginkomsten. Dit bedrag was echter niet onderbouwd en is ook niet gerealiseerd. Het probleem blijft namelijk, dat de gemeente geen zicht heeft op het daadwerkelijke aantal en de daadwerkelijke locaties van arbeidsmigranten.

Sommige werkgevers en huisvesters betrekken het standpunt dat het afdragen van verblijfsbelasting een titel biedt om de huisvesting te legaliseren. Dit is echter onjuist. Enkel het afgeven van een omgevingsvergunning legaliseert huisvesting. Soms dreigt de gemeente wel met het opleggen van een boete, maar in de praktijk is deze nooit opgelegd (Interview, 22 juni 2023).

Een andere respondent vult hierop aan dat het vermoeden bestaat dat in meer dan de helft van de gevallen geen nachtregister wordt bijgehouden (ook bij vergunde huisvesting) (Interview, 3 juli 2023).

De gemeente heeft emigratie digitaal gefaciliteerd: “Het liefst zien wij dat de emigratie per Digid wordt doorgegeven. De arbeidsmigranten kunnen dan op de site van de gemeente Medemblik inloggen en dan kiezen voor emigratie. Dat is het meest handig zowel voor degene die gaat emigreren als voor ons. Als iemand ingeschreven staat en hij gaat minder dan 4 maanden terug naar het thuisland en daarna weer terugkeert op het adres dan hoeft hij/zij niet te worden uitgeschreven. Is er bij de werkgever bekend dat betrokkene niet meer terugkeert naar Nederland dan graag een emigratie laten doorgeven” (Ambtelijke reactie, 22 juni 2023). In het ambtelijk wederhoor wordt hierop aangevuld, dat het doorgeven van emigratie altijd door de arbeidsmigrant zelf gedaan moet worden (Ambtelijk wederhoor, 20 september 2023).

4.2.6 De uitvoerings- en handhavingsstrategie van 2023

Op 20 juni 2023 wordt door het college de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de gemeente Medemblik 2023-2026 zonder op- of aanmerkingen vastgesteld en via een informatie nota gedeeld met de raad. Met deze strategie wordt voorgesorteerd op de komst van de Omgevingswet 2024. Gesteld wordt in het collegeadvies dat de gemeente nog steeds onder verzwaard provinciaal toezicht staat, omdat al enkele jaren niet wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria die in het Besluit omgevingsrecht zijn opgenomen. Inmiddels zijn er stappen gezet. Er is budget vrijgemaakt om de kwaliteit van de afdelingen vergunningen, toezicht en handhaving, en ruimtelijke ordening een ‘boost’ te geven. Er is aan de slag gegaan met het op orde krijgen van de inhoudelijke stukken en de beleidscyclus wordt ingebed in de organisatie. Eén van de inhoudelijke stukken is de U&H strategie die iedere gemeente verplicht moet hebben. Deze strategie is samen met de provincie tot stand gekomen. De strategie geeft handvatten voor het uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt vastgesteld. Het is de bedoeling dat de raad het college kan controleren op het bereiken van de doelstellingen van het beleid en de kwaliteit van de uitvoering en handhaving (Collegeadvies, 20 juni 2023).

Deze strategie bevat een weergave van hoe de gemeente haar VTH-taken uitvoert en hoe zij de interpretatieruimte die de wetgeving biedt, wil invullen. Voorheen werd dit het VTH-beleid genoemd. Daarmee vormt deze strategie de basis voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Bij het wettelijk kader worden onder andere de beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers opgevoerd (Strategie, p. 6). In de strategie wordt gebruik gemaakt van een risicoanalyse. Per activiteit wordt daarbij bezien of het negatieve effect groot, gemiddeld of klein is. Vervolgens wordt bezien wat de kans is op een overtreding op het moment dat de gemeente de uitvoerings- en handhavingstaken niet zou uitvoeren. Uiteindelijk leidt dit tot een prioritering van zeer hoog, hoog, gemiddeld, laag tot zeer laag (Strategie, p. 12). Ten aanzien van het gebruik van woningen wordt de volgende risico-inschatting gemaakt:

GEBRUIK (omgevingsplan)				
U&H taken op				
Illegale bewoning in bedrijfsgebouwen	Groot	Groot	Zeer hoog	1, 2, 4
Illegale bewoning in woonwijken	Groot	Groot	Zeer hoog	1, 2, 4
Illegale bewoning op recreatieparken	Groot	Groot	Zeer hoog	1, 2, 4
Wonen in bijgebouwen	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	1, 2, 4
Beroep- of bedrijf aan huis	Klein	Klein	Zeer laag	1, 2, 4
Strijdig gebruik gronden	Klein	Klein	Zeer laag	3, 4
Illegale (bouw)activiteiten in en bij het water	Klein		Gemiddeld	2, 3, 4

(Strategie, p. 14)

Daarbij staan de nummer 1, 2 en 4 voor veiligheid & gezondheid, leefbaarheid en bestuurlijk imago. De gemeente zet in op een preventieve handhavingsstrategie. Door vooraf te investeren in inzicht en duidelijkheid van regels, beoogt de gemeente een deel van de overtredingen door de burgers en de bedrijven te voorkomen. Hiertoe wordt voorlichting ingezet, maar ook een zo vroeg mogelijke beoordeling van plannen en initiatieven. Daarnaast is het ‘adviesrecht raad’ en de ‘verplichte participatie aangewezen buitenplanse omgevingsactiviteiten 2022’ vastgesteld, waarmee de initiatiefnemer wordt aangezet tot participatie om op die manier voldoende draagvlak te creëren. De vergunnings-uitvoering (het verlenen of weigeren van een vergunning, het gebruik maken van het adviesrecht van de raad, etc.) is gebaseerd op onder meer de volgende uitgangspunten. De inwoners en bedrijven zijn verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige aanvragen. Vergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving en afgestemd op landelijke standaarden. De vergunningen zijn goed te begrijpen, uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar. Besluiten op aanvragen worden tijdig genomen en het proces is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar (Strategie, p. 19). De strategie gaat tevens in op het toezicht. Toezicht vindt plaats op basis van een omgevingsanalyse, terwijl de planning wordt vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Zodra een overtreding is geconstateerd, wordt overgegaan op een andere strategie: waarschuwen, sanctioneren of alleen in uitzonderlijke gevallen gedogen (Strategie, p. 26). Het toezicht vindt plaats op basis van het uitvoeringsprogramma, vergunningen en meldingen, specifieke thema's of projecten, ontvangen meldingen, klachten, handhavingsverzoeken en ongewone voorvallen en op basis van waarnemingen in het vrije veld (Strategie, p. 26).

Op het gebied van toezicht wordt ingezet op zelftoezicht: “Doordat de capaciteit voor toezicht beperkt is, wordt zoveel mogelijk gestreefd naar bewustwording bij initiatiefnemers om naleefgedrag te bereiken. Bij deze vorm van toezicht gaat het om een andere rolverdeling tussen overheid en burger/bedrijf. Een voorbeeld van zelftoezicht is het bouwtoezicht onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, waarbij initiatiefnemers voor het bouwtechnisch toezicht met een gecertificeerde partij afspraken dienen te maken. Een lichtere vorm van zelftoezicht is het hanteren van een checklist/zelfcontroleformulier bij bijvoorbeeld evenementen, kinderdagverblijven, horecagelegenheden en logies. Indien geen vorm van zelftoezicht mogelijk is, kunnen door de gemeenten verschillende toezichtvormen worden gebruikt. Het onderscheid is van belang omdat per branche en per beleidsterrein de aspecten waar de controle zich op richt verschillend zijn. Het is effectief om verschillende vormen van controles te hanteren” (Strategie, p. 26).

Als het vermoeden bestaat van illegale huisvesting van arbeidsmigranten, dan wordt in ieder geval onaangekondigd gecontroleerd (Strategie, p. 28). Het toezicht op de ruimtelijke ordening (met name strijdig gebruik) vindt plaats op basis van gebiedscontroles, klachten, meldingen en handhavingsverzoeken en op basis van specifieke projecten, zoals bij huisvesting arbeidsmigranten/logies (Strategie, p. 31).

Vanaf de zomer 2023 wordt gestart met een projectmatige aanpak voor het toezicht en de handhaving met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten. De respondenten beschikken echter in eerste instantie niet over informatie met betrekking tot dit project. Desgevraagd wordt aangegeven dat het project zich in de opstartfase bevindt.

Eén van die bijlagen bij de uitvoerings- en handhavingsstrategie uit 2023 betreft een omgevingsanalyse. Deze is uitgevoerd door de gemeente in samenwerking met de omgevingsdienst en de veiligheidsregio. Uit deze analyse blijkt, dat illegale bewoning in woonwijken, bedrijventerreinen en op recreatieparken als eerste probleem wordt opgevoerd (Omgevingsanalyse, p. 1).

Het probleem wordt in de omgevingsanalyse als volgt omschreven: “De komst van buitenlandse werknemers, maar ook de toename van asielzoekers met een verblijfsstatus, leidt tot een extra vraag naar huisvesting. Buitenlandse werknemers verblijven over het algemeen relatief kort in kleinere ruimten met beperkte voorzieningen. Woonruimtes voor buitenlandse werknemers zijn onvoldoende beschikbaar, waardoor huisvesting op andere plekken plaatsvindt. De huidige huisvesting van buitenlandse werknemers leidt tot oneigenlijk/strijdig gebruik van de objecten met de volgende bijkomende risico’s: slechte brandveiligheid (zeker in combinatie met overbewoning), parkeeroverlast, gezondheidsrisico’s door beperkt ventileren, slechte sanitaire voorzieningen en verslechtering van de waterkwaliteit (door bij gebrek aan riolering lozing op oppervlaktewater). Het illegaal gebruik heeft vooral tot gevolg dat overlast in de buurt ontstaat (onder meer parkeren en vervoerbewegingen), bedrijven worden beperkt in hun groei mogelijkheden (door bewoning van bedrijfswoningen) en branden sneller kunnen ontstaan en uitbreiden en vluchtmogelijkheden worden beperkt (met name bij splitsing en overbewoning). Een deel van het illegaal gebruik leidt niet direct tot hinder voor de omgeving; doordat over deze activiteiten niet geklaagd wordt, zijn deze activiteiten vaak ook niet bekend bij de gemeente. Bij handhavend optreden door de gemeente bij een gelijksoortige situatie worden de nog niet bekende situaties door beklagde vaak aangedragen. Dit geeft een gevoel van rechtsongelijkheid bij de overtreder” (Omgevingsanalyse, p. 2).

De omgevingsanalyse gaat uit van het volgende inzicht:

Inzichten

Illegale bewoning in woonwijken (door arbeidsmigranten)

2020	10 fixi meldingen	14 Decos dossiers
2021	15 fixi meldingen	10 Decos dossiers
2022	8 fixi meldingen	15 Decos dossiers *)

*) Ook hebben we nog 22 (te controleren) adressen op lijst van de toezichthouders aan de hand van interne meldingen/telefoontjes/eigen constatering

Signalen over permanente bewoning recreatieparken

2020	Geen fixi meldingen	Geen Decos dossiers
2021	1 fixi meldingen	3 Decos dossiers
2022	1 fixi meldingen	3 Decos dossiers

Daarnaast staan volgens de basisregistratie personen 228 individuen ingeschreven op de diverse vakantieparken in Medemblik waar dat niet is toegestaan. We zien voor zowel de bewoning in woonwijken als op recreatieparken een toename in het aantal meldingen en dossiers dat is aangemaakt (Omgevingsanalyse, p. 2).

De omgevingsanalyse vervolgt:

“Voor handhaving was afgesproken om in het programma per park een handhavingsparagraaf op te stellen. Op 21 september 2021 heeft het college de Beleidsregel handhaving recreatief gebruik recreatieverblijven gemeente Medemblik 2016 echter ingetrokken. Deze beleidsregel gaf een prioritering voor de handhaving per park (tot 2018) en een staffel voor de hoogte van dwangsommen en lengte van begunstigingstermijnen. Voor dit laatste kunnen we terugvallen op de U&H-strategie (waarin aansluiting is gezocht bij de Landelijke handhavingsstrategie), maar voor de prioritering hebben we nu geen kaders. Er wordt thans dus gehandhaafd aan de hand van meldingen en handhavingsverzoeken. Dit heeft tot gevolg dat we wel individuele gevallen aan (kunnen) pakken, maar niet een geheel park en onze handhaving reactief is. Het zicht en grip op de parken verdwijnt ook. Ook onze geloofwaardigheid komt in het geding door langdurig niet handhaven. Het beeld kan ontstaan dat we gedogen terwijl hier (op de meeste parken) geen sprake van is.

Tijdens de controles op illegale bewoning komen de toezichthouders een aantal dingen vaak tegen. Ten eerste zijn het vaak “grote spelers” die de mensen illegaal ergens huisvesten. Met grote spelers worden personen bedoeld die vaak genoemd worden door de arbeidsmigranten als zijnde degene die ze huisvesting hebben gegeven. Ten tweede worden arbeidsmigranten vaak uitgebuit door deze “grote spelers”. Voor een groot deel zijn dit de jonge arbeidsmigranten die niet eerder in Nederland hebben gewerkt. Tijdens controles valt op dat de oudere generatie hier minder last van heeft. Ten derde worden de arbeidsmigranten vrijwel altijd hiernaartoe gehaald door ronselaars die hen in deze illegale situaties brengen. Arbeidsmigranten dragen zelf zelden zorg voor de eigen huisvesting.

In de buurt waar arbeidsmigranten wonen kan dit voor de buurt overlast opleveren vanwege een ander dag- en leefritme, de hoeveelheid auto's, de wisseling van arbeidsmigranten (door verhuurder/uitzendbureaus). Doordat het geen gezinsleden zijn, is er minder binding met elkaar waardoor men minder op elkaar let of aanspreekt op gedrag, en is er minder binding met omgeving waardoor men zich minder geneigd voelt zich aan te passen. In het ergste geval wordt de Wet Aanpak Woonoverlast ingezet.

De arbeidsmigranten verblijven met regelmaat op locaties die niet voldoen aan de huidige wet- en regelgeving. Het gaat dan om overbewoning, slechte ventilatie en isolatie, hygiëne, maar ook brandveiligheid. Men woont op plekken, bijvoorbeeld op een industrieterrein, waar andere veiligheidsnormen gelden dan bij een woonfunctie. Ook bij inzet van de brandweer is illegale bewoning een groot risico: als er een brand is in een woonwijk gaat de brandweer er vanuit dat daar zich mensen bevinden. Dan geldt er een wettelijke verplichting vanuit het Besluit Veiligheidsregio's om bij een brand in een woning een maximale opkomsttijd van 8 minuten te realiseren. Bij portiekwoningen is dat zelfs 6 minuten. Echter, bij een industrie functie is de opkomsttijd 10 minuten. Op deze eisen is onze brandweezorg dan ook georganiseerd. Dus bij een brand in een loods op een industriegebied mag de brandweer er 10 minuten over doen. Ook zal een andere inzet gepleegd worden bij bestrijding van de brand. Op enkele vakantieparken staan veel houten bouwwerken, die gebouwd zijn in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw. Doordat de bouwwerken niet voldoen aan de huidige eisen, is onder meer de brandveiligheid in het geding.

Vakantieparken verliezen hun recreatieve waarde omdat het gebruik als woning andere eisen stelt aan een vakantiehuisje dan wanneer dit recreatief wordt gebruikt. Voor de overige recreanten geldt een beperktere belevingswaarde, de kans op ruzies en verrommeling is groter en als geheel wordt het park minder aantrekkelijk.

Om illegale bewoning in woonwijken, op industrieterreinen en op recreatieparken tegen te gaan,

- voeren wij ten minste 50 controles uit op jaarbasis op illegale bewoning en/of onveilige situaties op bedrijventerreinen en in woonwijken en ondernemen actie bij strijdig gebruik
- controleren wij minimaal 1 recreatiepark per jaar op het gebruik conform het bestemmingsplan en ondernemen actie bij strijdig gebruik" (Omgevingsanalyse, p. 3 en 4).

In deze omgevingsanalyse wordt dit probleem een zeer hoge prioriteit meegegeven.

Voor de jaren 2023 en 2024 worden een aantal activiteiten en maatregelen voorgenomen:

Activiteiten en middelen

Tijd	Activiteiten	Maatregelen	Vergunningen	Toezicht	Handhaving	Communicatie	OOV	JZ Algemeen	Externe partijen
Q4 2023 t/m Q1 2024	Inzicht verkrijgen in het gebruik	* kadaster analyse * huidige lijsten bijwerken * inventarisatie verblijfsbelasting * ketenpartners navragen * starten met het onderzoek hoeveel bedden er nu bekend zijn (rapport Decisio)		750	750				

Q2 en Q3 2024	Preventie, toezicht en handhavingsstrategie opstellen	* Preventiemogelijkheden onderzoeken							Veiligheidsregio
		* Mogelijkheden voor een specifieke beleidsregel uitwerken							Het expertise centrum Riec
		* Verruimen bestuurlijke instrumentarium (mogelijk inregelen van bestuurlijke boete)							Politie
		* Prioriteitenstelling opstellen / opstellen obv prioriteiten							Belastingen
		* Koppeling maken met Bibob beleidsmaatregelen	750	750	24	750			BRP
		* Werkproces opstellen uitvoeren strategie (o.a. opstellen sjablonen)							EZ
		* Sociale ketenpartners inschakelen							Sociaal domein
		Obv de bestuurlijke keuzes bepalen we de toezicht en handhavingsstrategie van het park							
Q4 2024 t/m einde	Uitvoeren preventie, toezicht en handhavingsstrategie	*Obv ervaringen en doorontwikkeling informatie website aanpassen	375	375	24	375			Veiligheidsregio

		*Obv ervaringen toetsingsmatrix en toetsniveau onderdelen zo nodig aanpassen							Het expertise centrum Riec
		* Werkprocessen aanpassen							Politie
									Belastingen
									BRP
									Sociaal domein
Q1 2024	Prioritering vakantieparken	* inzichtelijk maken van de meldingen * prioritering opstellen obv huidig aantal meldingen en kennis en ervaring			20		20		Sociaal domein Zorg en veiligheids-preventie
Q1 2024	Inzicht verkrijgen in het gebruik	* overzicht vergunningen * overzicht meldingen * contact vakantieparken * gegevens BRP * risico's afstemmen met politie	20	40	20		20		Politie
Q2 2024	Inplannen / uitvoeren controles	* inplannen, voorbereiden en verwerken controles		80				40	
Q2 2024 t/m einde	Uitvoeren handhaving	* legalisatie onderzoek * voornemen lasten onder dwangsom * last onder dwangsom opleggen * termijn verlopen last onder dwangsom * hercontrole	8	40					
		Subtotaal	28	2035	1915	48	1165	40	

4.3 De casestudie bij Medemblik

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).

15 oktober 2021 dient de heer X een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het tijdelijk huisvesten van 16 arbeidsmigranten op de locatie A in Oostwoud. Tevens wordt een omgevingsvergunning Brandveilig gebruik aangevraagd (X, 15 oktober 2021).

De gemeente verstuurt op 18 oktober 2021 een bevestiging dat de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruik is ontvangen. Het gaat hier om de activiteit Bijeenkomstfunctie – brandveilig gebruik. De behandeling van deze aanvraag vindt plaats volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Deze procedure heeft een termijn van zes maanden, zodat de gemeente uiterlijk op 15 april 2022 een beslissing moet nemen over de aanvraag. De termijn kan eventueel met zes weken worden verlengd. Als de aanvrager hiermee akkoord gaat en zijn emailadres op het aanvraagformulier heeft ingevuld, dan zal de aanvraag volledig digitaal worden afgehandeld (Medemblik, 18 oktober 2021).

Tevens wordt die dag een ontvangstbevestiging verzonden waarin staat aangegeven dat ook de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het tijdelijk huisvesten van 16 arbeidsmigranten is ontvangen. Het gaat hier om de activiteiten Bouwen (nieuw) en tijdelijke huisvesting van 16 arbeidsmigranten. In de brief wordt gesteld dat de behandeling van deze aanvraag volgens de reguliere voorbereidingsprocedure verloopt. Deze procedure heeft een termijn van acht weken, hetgeen betekent dat de gemeente op 10 december 2021 een beslissing moet nemen. Ook deze termijn kan met zes weken worden verlengd (Medemblik, 18 oktober 2021).

7 december 2021 bericht de gemeente de aanvrager, dat de ingediende stukken met betrekking tot de huisvesting onvoldoende zijn om de aanvraag te beoordelen. De gemeente verzoekt om de volgende informatie nog aan te leveren:

“-formulier activiteit "handelen in strijd met ruimtelijke regels";

-bodemrapport ter plaatse van de units; een beoordeling van de rapportage door de OmgevingsdienstNoord-Holland Noord wordt aan u doorberekend;

-indien constructies ontbreken en niet op formulier aangekruist is dat het later komt: constructieve gegevens en berekening. Dit mag later worden ingediend indien u hier schriftelijk om vraagt.

-indien er PvE's en/of ontruimingsplan ontbreekt (en nodig is) en niet op formulier aangekruist staat dat het later komt. Dit mag later worden ingediend indien u hier schriftelijk om vraagt;

-alle berekeningen en gegevens volgens de regels het Bouwbesluit 2012;

-het ingevulde formulier voor de Agrarische Beoordeling Commissie (ABCie). Dit formulier kunt u downloaden via de website van de ABCie. De kosten voor een beoordeling van de ABCie worden aan u doorberekend;

-op blad I01 duidelijk aangeven de hoeveelheid bomen en struiken per m2 en/of m1, tevens de grootte, diameter en hoogte bij het planten per soort. Het moge duidelijk zijn dat voor een periode van 10 jaar er een forse struik of boom moet worden aangeplant” (Medemblik, 7 december 2021).

Daarnaast dient de activiteit “Handelen in strijd met ruimtelijke regels” opgenomen te worden in de aanvraag en ook hiervoor dienen de vereiste gegevens aangeleverd te worden. De beslistermijn wordt op grond van artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht opgeschort totdat de gevraagde gegevens zijn ontvangen. Tevens wordt de behandeling opgeschort tot minimaal twee weken nadat de gemeente het advies van de AB-Commissie heeft ontvangen. Op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten als 18 januari 2022 de gegevens niet in het bezit zijn van de gemeente (Medemblik, 7 december 2021).

In opdracht van de adviseur van de aanvrager wordt op 5 januari 2022 het verkennend bodemonderzoek opgeleverd. Het doel van dit verkennend bodemonderzoek is het verkrijgen van een indicatie van de kwaliteit van de grond en het ondiepe grondwater ter plaatse van de onderzoekslocatie. Het onderzoek concludeert dat zintuiglijk geen verontreinigingen zijn waargenomen. Op basis van de historie van het vooronderzoek wordt geconcludeerd dat de locatie als een niet verdachte locatie voor de aanwezigheid van asbest kan worden beschouwd. Analytisch is in een grondmengmonster een licht verhoogd gehalte aan choordaan geconstateerd. Daarnaast is in het grondwater een licht verhoogd gehalte aan Kobalt en een matig verhoogd gehalte aan nikkel geconstateerd (Bodemonderzoek, 5 januari 2022, p. 13). Dit leidt tot de slotconclusie dat de hypothese niet verdachte locatie formeel gezien niet juist is. Een aanvullend bodemonderzoek wordt niet noodzakelijk geacht. Vanuit milieutechnisch oogpunt bestaan geen belemmeringen ten aanzien van het gebruik van het terrein en de afgifte van een omgevingsvergunning.

Op 18 januari 2022 vraagt de adviseur en gemachtigde van de aanvrager om uitstel met twee maanden om de ontbrekende gegevens te leveren. Gesteld wordt in de brief van de adviseur, dat de AB-Commissie nog geen bezoek heeft afgelegd en daarnaast zijn diverse uitgezette onderzoeken vanwege het kerstreces nog niet gereed (Brief adviseur, 18 januari 2022). Dit uitstel wordt op 21 januari 2022 door de gemeente verleend (Medemblik, 21 januari 2022).

16 maart 2022 mailt de gemeente de aanvrager. Op basis van deze mail kan geconstateerd worden dat die dag telefonisch contact is geweest tussen de gemeente en de aanvrager. Gesteld wordt in de mail, dat de gemeente op 7 december 2021 verzocht heeft aanvullende gegevens aan te leveren. Het bodemrapport ter plaatse van de units ontbreekt echter nog. Daarnaast worden de constructieve gegevens en PvE voor een eventuele brandmeldinstallatie later aangeleverd, hetgeen eerder al bevestigd is. 15 maart 2022 verstreekt de aanleverdatum voor de ontbrekende gegevens. Aangegeven wordt dat de termijn met een periode van twee weken wordt verlengd. Uiterlijk 29 maart 2022 dient het bodemrapport te zijn ingediend (Medemblik, 16 maart 2022).

29 maart 2022 verstuurt de gemeente de aanvrager een brief met betrekking tot het verlengen van de beslistermijn met betrekking tot de aanvraag voor het huisvesten. De termijn is onderbroken geweest van 18 januari 2022 tot 28 maart 2022 in afwachting van de ontbrekende gegevens. Dit betekent, dat de gemeente uiterlijk op 31 maart 2022 een besluit moet nemen. De gemeente kan echter met toepassing van artikel 3.9 lid 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de termijn verlengen met zes weken en de gemeente maakt gebruik van deze mogelijkheid. De gemeente heeft namelijk meer tijd nodig om het besluit op de aanvraag zorgvuldig voor te bereiden. Dit houdt in, dat de gemeente uiterlijk 12 mei 2022 een beslissing op de aanvraag neemt (Medemblik, 29 maart 2022).

Op 5 april 2022 mailt de gemeente de aanvrager. Uit het tekenwerk is nog onvoldoende duidelijk of het gebouw wordt geplaatst binnen het bouwvlak. Dit is echter wel een harde eis uit het nieuwe beleid waarvan niet kan worden afgeweken. Het bestemmingsplan bevat een mogelijkheid voor het wijzigen van de situering agrarisch bedrijfskavel, maar dan dient het college het bestemmingsplan te wijzigen (Medemblik, 5 april 2022).

Op 20 april 2022 mailt de omgevingsdienst de gemeente. Aangegeven wordt dat de zaak in behandeling is genomen. De omgevingsdienst vraagt zich af wat de verblijfsduur is van de werknemer en of het hoofdzakelijk werknemers zijn van het eigen bedrijf. Ook wordt gevraagd of de ontwikkeling binnen het gemeentelijk stikstofbeleid past. Aangezien het technisch gezien om een uitbreiding gaat, zou de omgevingsdienst een stikstofberekening moeten ontvangen (Omgevingsdienst, 20 april 2022).

13 juni 2022 mailt de gemeente de aanvrager. De conclusie van de gemeente is, dat de ingediende stukken onvoldoende zijn om de aanvraag te beoordelen. De volgende gegevens ontbreken:

“- Toelichting op het verzoek waaruit blijkt wat de verblijfsduur is van de werknemers en het verblijf wordt aangeboden aan eigen of externe werknemers.

- Afschrift melding activiteitenbesluit via www.aimonline.nl;
- Stikstofberekening met Aeries-calculator;
- Bodemonderzoek (vrijstelling is niet mogelijk, zie advies OD NHN).

Ontbrekende gegevens in het kader van de brandveiligheid, zie advies Veiligheidsregio:

- Indeling in brand-, subbrand en beschermde subbrandcompartimenten;
- Vluchtroutes en de bijbehorende mate van bescherming;
- Aansluitpunten van gas-, elektra- en waterleiding;
- Materiaal aanduiding uitwendige en inwendige scheidingsconstructies;
- Aanduiding kokers, schachten, kanalen en schoorstenen;
- Gebruiksgebieden, functiegebieden en verblijfsgebieden;
- Toegankelijkheidssectoren;
- Aanduiding vluchtroute - juiste symbool gebruiken conform NEN 1413;
- Brandweeringang” (Medemblik, 13 juni 2022).

Ambtshalve kan de activiteit “Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening” betrokken worden bij de aanvraag. Van deze mogelijkheid maakt de gemeente gebruik zodra de ontbrekende gegevens zijn ontvangen. Op 7 juni 2022 is een positief advies ontvangen van de Agrarische Beoordelingscommissie voor het tijdelijk huisvesten van 16 buitenlandse werknemers. De ontbrekende gegevens dienen uiterlijk 8 juli 2022 in het bezit van de gemeente te zijn. De behandeling wordt opgeschort en gaat weer lopen op de genoemde datum of op de dag waarop alle gevraagde gegevens zijn ontvangen (Medemblik, 13 juni 2022).

Het advies van de omgevingsdienst is bijgevoegd bij de mail van 13 juni 2022. Hieruit blijkt, dat sprake is van een verdachte situatie waardoor geen vrijstelling kan worden verleend voor de uitvoering van een bodemonderzoek. Uit de beschikbare bodeminformatie blijkt namelijk dat op het perceel op 45 meter van de bouwlocatie een sterke verontreiniging met olie aanwezig was. Geadviseerd wordt om de aanvrager te verzoeken een (nieuw) bodemonderzoek in te laten dienen. Dat betekent dat eerst een vooronderzoek conform NEN 5725 moet worden uitgevoerd. Het bodemonderzoek zelf moet worden uitgevoerd conform NEN 5740. Voor het leveren van het onderzoek adviseert de omgevingsdienst een termijn van zes weken te stellen. Voor de beoordeling van de stikstofberekening dient het originele PDF- of GML-bestand van de AERIUS-berekening aangeleverd te worden. Daarnaast dient men te voorkomen dat de rugstreeppad het plangebied binnen trekt tijdens de werkzaamheden en dat er na zonsondergang felle verlichting aan blijft staan, zodat mogelijk nabij gelegen verblijfplaatsen van vleermuizen niet verstoord worden (Omgevingsdienst, 3 mei 2022). De Abc geeft op 7 juni 2022 de volgende beoordeling: "Tijdens het bezoek is de loonadministratie aan onze commissie getoond en heeft zij inzicht gekregen in het aantal tijdelijke werknemers die op het bedrijf werkzaam zijn. Er wordt geen gebruik gemaakt van uitzendbureaus. De aantallen medewerkers die in de loonadministratie zijn opgenomen komen overeen met de door de heer X voor de aanvraag opgegeven aantallen. Op basis van de verstrekte gegevens en het bezoek heeft onze commissie de overtuiging dat de aangevraagde tijdelijke woonruimte zal worden gebruikt voor de huisvesting van medewerkers op onderhavig bedrijf. Gezien de groeiende markt van biologisch geteelde producten, behoort een goed toekomstperspectief voor dit bedrijf tot de mogelijkheden" (Abc, 7 juni 2022).

Het dossier bevat een ongedateerd adviesformulier voor het WABO/RO Overleg. Het voorstel hierbij is, om medewerking te verlenen tijdelijk voor 10 jaar afhankelijk van de Abc. In dit formulier wordt verwezen naar artikel 3.5.4 (vermoedelijk van het bestemmingsplan) dat betrekking heeft op de huisvesting van arbeidsmigranten in bedrijfsgebouwen en/of bedrijfswoning. Naast een aantal voorwaarden die aan de verlening worden verbonden, wordt een aantal overige toetsingscriteria opgevoerd. Zo dient het plan te passen in de woonvisie, dient het te passen in het bestemmingsplan Parapluplan Parkeren Medemblik, dient het in lijn te zijn met het parkeerbeleid, is advies van EZ nodig, dient rekening gehouden te worden met burennrecht, planschade, geluidsoverlast, bodem, aanrijdtijden brandweer, bedrijven en milieuzonering, overig beleid en grondverkoop (Adviesformulier, ongedateerd).

21 juni 2022 wordt een adviesformulier ingevuld voor het taakveld omgevingszaken. Hierin wordt 5 augustus 2022 als fatale beslissingsdatum opgevoerd. Geadviseerd wordt om medewerking te verlenen aan de afwijking en een omgevingsvergunning te verlenen voor een periode van 10 jaar. Het betreft hier de activiteiten bouwen en handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening. Die laatste activiteit is ambtshalve toegevoegd (Medemblik, 21 juni 2022). Als voorwaarden gelden, dat in het werknemersverblijf ten hoogste zestien werknemers worden gehuisvest. De huisvesting wordt uitsluitend aangewend voor de huisvesting van de werknemers die werkzaam zijn op het ter plaatse gevestigde bedrijf. Daarnaast wordt de ontwikkeling landschappelijk ingepast volgens het erfinpassingplan. Tot slot wordt de tijdelijke huisvesting beëindigd en het bouwwerk wordt verwijderd uiterlijk 10 jaar na het verlenen van de omgevingsvergunning. Gesteld wordt dat de aanvraag in eerste instantie niet in behandeling kon worden genomen omdat deze niet compleet was. Op 7 december 2021 is verzocht aanvullende gegevens in te dienen, die gedeeltelijk op 28 mei 2022 zijn ontvangen. Hierna is de aanvraag in behandeling genomen. Op 13 juni 2022 is verzocht aanvullende gegevens in te dienen waarna de aanvraag in behandeling is genomen. Hoewel het bouwplan niet past in het bestemmingsplan, kan gebruik

worden gemaakt van de afwijkmogelijkheid die lid 3.3.2 van het bestemmingsplan biedt (Adviesformulier, 21 juni 2022).

8 juli 2022 mailt de adviseur van de aanvrager de gemeente. Gevraagd wordt naar de stand van zaken met betrekking tot de stukken en de data. 12 juli 2022 mailt de gemeente dat men hoopt er “vandaag naar te kunnen kijken”. 25 juli 2022 mailt de gemeente de adviseur. “Ook is in ons nieuwe systeem het inzichtelijk houden van de fatale beslisdatum niet eenvoudig. Het kost daardoor meer tijd dan verwacht om de fatale beslisdatum te achterhalen. Maar inmiddels weet ik meer; de fatale beslisdatum staat op 5 augustus 2022”. De aanvraag is op 15 oktober 2021 ontvangen. De aanvraag is opgeschort vanaf 7 december 2021 tot 2 weken na het ontvangen van het advies van de Abc. Dit advies is ontvangen op 7 juni 2022 (plus 2 weken is 21 juni 2022). Daarnaast is de termijn verlengd met 6 weken (verzonden op 9 maart 2022), zodat de fatale datum uitkomt op 5 augustus 2022. Inmiddels zijn alle stukken en adviezen ontvangen en heeft de gemeente voldoende informatie om over te gaan tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Begin volgende week legt de gemeente de laatste hand aan de vergunning en de adviseur kan volgende week de omgevingsvergunning per e-mail tegemoet zien (Medemblik, 25 juli 2022).

Op 26 juli 2022 verstrekt het college een omgevingsvergunning voor het bouwen voor het tijdelijk huisvesten van 16 arbeidsmigranten en voor het afwijken van het bestemmingsplan. In de argumentatie wordt verwezen naar het advies van de AB Commissie. Daarnaast is geen sprake van een chalet, worden de aangrenzende bedrijven niet in hun ontwikkeling beperkt, zijn binnen een straal van 50 meter geen woningen van derden aanwezig, etc. Het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2012 en aan de regels van de Verordening fysieke leefomgeving Medemblik 1^e tranche. Deze argumentatie komt overeen met de argumentatie uit het eerder opgemaakte adviesformulier van 21 juni 2022. Bij de omgevingsvergunning behoren enkele voorschriften. Zo moet minimaal drie weken voor de start van de bouwwerkzaamheden de gemeente de ingediende tekeningen en berekeningen hebben goedgekeurd. Twee dagen voor het starten van de bouw moet de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling worden ingelicht. Met het bouwen mag niet worden begonnen voordat door een medewerker Handhaving en Veiligheid het straatpeil is aangegeven en de rooilijnen zijn uitgezet, etc. (Medemblik, 26 juli 2022). In een begeleidende brief stelt de gemeente, dat het besluit binnenkort wordt gepubliceerd op www.officielebekendmakingen.nl. Binnen zes weken na bekendmaking kan bezwaar worden gemaakt. Gedurende deze periode bouwt de aanvrager op eigen risico, hoewel eventuele bezwaren of beroepen de werking van het besluit niet automatisch schorsen. Hoewel de vergunning is afgegeven kunnen nog andere wettelijke belemmeringen bestaan voor de bouw, zoals andere benodigde vergunningen (Medemblik, 26 juli 2022).

26 juli 2022 stuurt de gemeente een factuur naar de aanvrager ad € 2.683,85. De factuur heeft betrekking op de leges in verband met de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan, de bouwactiviteit en het advies van de Abc.

26 juli 2022 wordt een omgevingsvergunning verstrekt met de activiteiten Bouwen en Handelen in strijd met ruimtelijke regels (Medemblik, 13 oktober 2022).

Op 26 juli 2022 brengt de brandweer advies uit aan de gemeente met betrekking tot de activiteit Brandveilig gebruik. De brandweer adviseert de aanvraag omgevingsvergunning voor de brandveiligheid te accepteren. Daarbij moet wel rekening gehouden met enkele aandachtspunten (Brandweer, 26 juli 2022). Op 26 juli 2022 wordt de aanvraag getoetst aan het bouwbesluit 2012. Ook dit levert een aantal aandachtspunten op (Veiligheidsregio, 26 juli 2022). Zo dient elke woon/slaapkamer ontsloten te worden

met een eigen trap. De trappen dienen voorzien te zijn van leuning op een hoogte van ten minste 0,6 m. en ten hoogste 1 m.

1 augustus 2022 wordt een adviesformulier Taakveld Omgevingszaken opgesteld met betrekking tot het brandveilig gebruik. Het conceptbesluit luidt om het ontwerp-besluit ter visie te leggen en als geen zienswijze wordt ingediend, de omgevingsvergunning te verlenen. Als voorwaarden worden gesteld, dat in het werknemersverblijf ten hoogste 16 werknemers worden gehuisvest. Daarnaast dient de tijdelijke huisvesting in het bouwwerk uiterlijk 10 jaar na de vergunningsdatum (26 juli 2022) te worden beëindigd. Het bouwwerk dient dan ook verwijderd te worden.

In dit adviesformulier wordt gesteld dat al op 4 februari 2021 een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ontvangen voor het brandveilig gebruiken van de tijdelijke huisvesting van 16 buitenlandse werknemers. De aanvraag is beoordeeld voor de activiteit Brandveilig gebruik aan artikel 2.13 Wabo. Daarnaast is de aanvraag getoetst aan het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht. De aanvraag voldoet aan deze bepalingen, aldus het adviesformulier. Binnenkort kan een controle ter plaatse plaatsvinden (Adviesformulier, 1 augustus 2022).

18 augustus 2022 stelt de gemeente een ontwerpvergunning op voor de activiteit Brandveilig gebruik. Tevens verzoekt de gemeente de veiligheidsregio middels een opdrachtformulier een afspraak te maken voor een eindcontrole (afschouwen) in samenspraak met het taakveld Handhaving en Veiligheid van de gemeente (Mail Medemblik, Medemblik, 18 augustus 2022). Op 18 augustus 2022 verzendt de gemeente een brief aan X, waarin de ontwerp-omgevingsvergunning wordt bijgevoegd. Op grond van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb is de gemeente verplicht een ontwerp-omgevingsvergunning op te stellen en te publiceren. Met ingang van 26 augustus 2022 liggen de ontwerp-omgevingsvergunning, de aanvraag en de bijbehorende stukken gedurende zes weken ter inzage. Een ieder kan tijdens die periode een zienswijze indienen (Medemblik, 18 augustus 2022).

Op 13 oktober 2022 verleent het college een omgevingsvergunning voor de activiteit Brandveilig gebruik voor het brandveilig gebruiken van het tijdelijke verblijf voor de huisvesting van zestien buitenlandse werknemers aan de locatie A in Oostwoud (Medemblik, 13 oktober 2022). De aanvraag heeft van 26 augustus tot en met 7 oktober 2022 ter inzage gelegen en er zijn geen zienswijzen ingediend naar aanleiding van de ontwerpbeschikking. Bij deze vergunning wordt een aantal gebruikseisen en voorschriften toegevoegd. Deze hebben betrekking op het maximaal aantal personen (16), het doorlopend toezicht, het voorkomen van brandgevaar, het verbod op roken in een ruimte die is bestemd voor de opslag van brandgevaarlijke stoffen, vluchtroutes, gangpaden, etc. (Medemblik, 13 oktober 2022). Bij deze omgevingsvergunning worden tevens de uitgebrachte adviezen meegezonden. Op 13 oktober 2022 wordt tevens een factuur van € 567,95 verzonden voor het legesbedrag (Medemblik, 13 oktober 2022). De omgevingsvergunning wordt gepubliceerd op www.officielebekendmakingen.nl. Binnen zes weken na bekendmaking van het besluit kan beroep worden ingesteld (Medemblik, 13 oktober 2022).

4.4 De interviews met arbeidsmigranten 2023

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.

Het was niet eenvoudig om arbeidsmigranten te vinden die bereid waren mee te werken aan dit onderzoek. Het aanschrijven van vergunde adressen leverde geen respons op en uiteraard is de onderzoeker onbekend met mogelijke onvergunde huisvestingslocaties. Daarom heeft de onderzoeker op 7 juli en 10 juli 2023 een bezoek afgelegd aan een tweetal supermarkten, waarvan vermoed werd dat arbeidsmigranten hier hun boodschappen doen. Dit bleek effectief. Zo stonden op de parkeerplaats van de Aldi in Medemblik op beide data enkele auto's met een Poolse en een Roemeense kenteken. Het bezoek aan deze supermarkt leverde deze twee dagen drie vraaggesprekken op, die buiten de supermarkt zijn gevoerd. Het bezoek aan de tweede supermarkt, nabij de haven van Medemblik, leverde op 10 juli 2023 twee vraaggesprekken op, die zijn gevoerd op een terras nabij deze tweede supermarkt aan de Nieuwstraat. De vraaggesprekken zijn gevoerd in aanwezigheid van een Poolse tolk.



Desgevraagd blijken de respondenten rond de twee maanden te verblijven in Nederland. Eén respondent geeft aan over twee maanden Nederland weer te verlaten. De andere respondenten kunnen dit niet met zekerheid stellen. De respondenten hebben de Poolse of de Roemeense nationaliteit⁵. De leeftijd varieert van 28 tot 44 jaar. Alle respondenten zijn werkzaam in de agrarische sector. Het loon wordt door de

⁵ Het vraaggesprek met de Roemeense respondent is in het Engels gevoerd.

respondenten als laag ingeschat en dit blijkt ook feitelijk zo te zijn. Twee van de vijf respondenten verdienen minder dan € 460.40 bruto per week, het wettelijk minimum loon. Eén respondent geeft aan cash uitbetaald te worden. Dit beslaat meer dan € 600 per week. De respondenten geven verder aan, gemiddeld 50 uur per week te werken. Voor eventueel meerwerk of overwerk wordt geen extra vergoeding uitgekeerd. De respondenten weten niet hoe men verzekerd is. “Ik denk dat het uitzendbureau dit regelt, maar zeker weet ik dit niet”, aldus een respondent. “Volgens mij ben ik gewoon nog thuis verzekerd”, geeft een andere respondent aan.

De vijf respondenten zijn gehuisvest in de gemeente Medemblik. De huisvesting van de respondenten wordt door het uitzendbureau of door de werkgever geregeld. De kosten hiervoor worden direct in mindering gebracht op het loon. In twee van de vijf gevallen bedraagt dit meer dan 25% van het wettelijk bruto minimumloon: deze respondenten betalen € 750 euro per maand aan huisvesting en verdienen bruto € 2.200. Wettelijk mag maximaal 25% van het bruto minimumloon in mindering op het loon worden gebracht voor huisvesting (site Rijksoverheid, bezocht op 11 juli 2023).

Drie respondenten geven aan niet tevreden te zijn over de huisvesting. Deze respondenten slapen met een andere arbeidsmigrant in één kamer, die zij vooraf niet kenden. “Dit is niet leuk, want mijn kamergenoot komt niet uit Polen en we verstaan elkaar niet”, zo wordt wel gesteld in dit verband. “Mijn kamergenoot snurkt”, vult een andere respondent hier lachend aan toe. Bij één respondent mag de kamer niet op slot worden gedaan als de respondent de kamer verlaat. “Er wordt dan ook behoorlijk veel gestolen”, aldus deze respondent. Deze drie respondenten zijn gehuisvest in woningen, die beschikken over één badkamer, één toilet en één keuken. In deze drie woningen worden zes tot acht mensen gehuisvest, aldus de drie respondenten. Deze drie respondenten zijn niet gehuisvest bij de werkgever, maar elders. Het exacte adres van de woningen wordt tijdens de gesprekken niet prijsgegeven, maar wel duidelijk wordt, dat tijdens het verblijf van twee maanden deze drie respondenten meer dan twee keer moesten verhuizen. Eén respondent zelfs vier keer. “Dit wordt vooraf nooit aangekondigd, je hoort dat altijd de avond van tevoren. De laatste verhuizing vond ik wel vervelend, want het vorige huis was veel ruimer en had ook twee badkamers”, aldus een respondent. “Het is niet leuk om steeds maar te moeten verhuizen zonder dat je dat vooraf weet en zonder dat je weet waar je terecht komt. Ik voel me soms net een vluchteling”, stelt een respondent. “Dit hadden ze mij nooit verteld van tevoren en het is niet prettig. Je staat eigenlijk altijd in een soort acute verhuisstand”, vult een andere respondent aan. Eén respondent klaagt over de ventilatie: “Het kan in Nederland behoorlijk warm zijn en als je dan met acht personen in één woning leeft, is het aan het eind van de dag echt niet meer fris. We kunnen een raam open doen, maar dat ding is altijd kapot”. Eén van de drie respondenten heeft “wel eens” een beheerder gezien, de andere twee nog nooit. “En die beheerder doet dus niets, want alles wat kapot is, blijft kapot”, zo stelt de respondent die wel eens een beheerder heeft gezien.

De drie respondenten zijn verder ontevreden over de hygiëne in de woningen waar zij gehuisvest zijn. “We proberen afspraken te maken over het schoonmaken, maar de ene helft kan de andere helft niet verstaan, of wil het niet verstaan, en dan wordt het dus helemaal niets met dat schoonmaken”, zo stelt een respondent in dit verband. “In mijn vorige woning was de douche en de WC al vier weken niet schoongemaakt en daar zaten we dus met acht personen”, zo vult een andere respondent aan.

De andere twee respondenten zijn wel tevreden over hun huisvesting. Zij worden gehuisvest bij hun werkgevers en hebben nooit hoeven te verhuizen. “Ik ken deze werkgever goed, want ik kom hier eigenlijk ieder jaar”, zo stelt een respondent. “In mijn eerste jaren werkte ik bij een andere werkgever, via een

uitzendbureau en dat beviel helemaal niet. Nu werk ik al een paar jaar voor deze werkgever. Die zorgt veel beter voor mij. Er is goede huisvesting, ik heb een slaapkamer en een badkamer voor mijzelf en het is schoon”, zo stelt een andere respondent. De werkgevers fungeren in beide gevallen als beheerder. “Die is er niet altijd, maar als we iets nodig hebben, kloppen we aan en dat doet er altijd wel iemand open”, zo wordt gesteld. “Die van mij is er volgens mij altijd. Ik vraag mij af of hij wel eens slaapt”, zo antwoordt een andere respondent. “Ze zijn soms ook wel streng hoor, als je bijvoorbeeld de boel niet goed schoonmaakt”, zo vult een respondent aan.

Geen van de respondenten heeft contact opgenomen met de gemeente en hier bestaat ook geen behoefte aan. De gemeente heeft in geen van de gevallen ook zelf geen contact gezocht. “Hier worden we ook wel voor gewaarschuwd. Je moet dan namelijk opeens heel veel belasting betalen”, zo wordt door een respondent gesteld. De respondenten hebben ook nog geen ervaring met gemeentelijke controles. “Dit was bij een vriend van mij wel een keer gebeurd en dat is helemaal niet goed: hij kon daarna niet meer blijven wonen in het huis en moest terug”, zo geeft een respondent terug. “Ik ken wel iemand die te horen kreeg dat er een controle zou komen. Die moest toen heel snel naar een ander huis”, zo stelt een andere respondent.

Het contact met de buurt verloopt in alle gevallen rustig. “We vallen elkaar niet lastig en dat hoeft ook niet. We zijn hier om te werken en iedereen weet en ziet dat”, zo antwoordt een respondent. “We kennen elkaar en dat is genoeg voor mij”, vult een andere respondent aan.

Geen van de respondenten is geregistreerd. “Het uitzendbureau heeft ons verteld dit niet te doen, omdat we dan nog meer belasting moeten betalen”, zo stelt een respondent. “Dat is helemaal niet verplicht en je kan er alleen maar gedoe mee krijgen”, zo antwoordt een andere respondent. De overige drie respondenten hebben nog nooit van registratie gehoord.



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

Op 15 oktober 2019 neemt het college kennis van het evaluatierapport en besluit om de raad over het onderzoeksrapport te informeren (Collegevoorstel, 15 oktober 2019). Op 19 december 2019 stemt de raad in met het evaluatierapport 'Huisvesting van buitenlandse werknemers in Medemblik'. De raad geeft daarbij de opdracht om de aanbevelingen uit het evaluatierapport uit te werken tot een nieuw beleid voor de huisvesting van buitenlandse werknemers.

Op 26 november 2020 worden de ontwerp beleidsregels aangeboden aan de gemeenteraad. Hierbij wordt tevens het eerste onderzoeksrapport van Decisio als bijlage toegevoegd, alsmede de eerdere evaluatie die door Rigo is uitgevoerd. Eveneens zijn gespreksverslagen als bijlage bij het raadsvoorstel opgevoerd. Het college stemt vervolgens op 11 mei 2021 in met het nieuwe beleid Huisvesting buitenlandse werknemers en besluit dit beleid ter vaststelling voor te leggen aan de raad (Collegevoorstel Vaststellen beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers, Raadsvoorstel, 8 juli 2021).

Op 20 december 2022 wordt een raadsinformatiebrief aangeboden met betrekking tot het onderzoek naar arbeidsmigranten Noord-Holland Noord, uitgevoerd door Decisio (Informatienota Actualisatie cijfers arbeidsmigranten Noord-Holland Noord, 20 december 2022). Dit onderzoek betreft de actualisatie van het onderzoek uit 2020, is 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). Medemblik vormt een relatief grote woongemeente voor arbeidsmigranten die werken in de kop van Noord-Holland (idem, p. 40). Daarnaast is Medemblik, naast Koggenland, de belangrijkste werkgemeente in Westfriesland (idem, p. 44). In absolute zin kent Medemblik in de periode tussen 2010 en 2019 de grootste stijging van Westfriesse gemeenten met een toename van 1.160 arbeidsmigranten tot een totaal van 2.635 (idem, p. 51). Medemblik huisvest in 2020 1.060 arbeidsmigranten en kent ook in termen van huisvesting in de periode tussen 2010 en 2019 de grootste stijging van Westfriesse gemeenten: van 350 naar 1.060 (idem, p. 56).

Deze bevindingen worden ondersteund door een onderzoek uitgevoerd door Sweco en wordt gepubliceerd in december 2022. In dit onderzoek wordt geconstateerd, dat Medemblik, naast Hoorn, de meeste buitenlandse werknemers huisvest (Sweco, 20 december 2022, p. 11). Ook dit onderzoek wordt via een informatienota aangeboden aan de raad (Informatienota Locatieonderzoek huisvesting buitenlandse werknemers, 20 december 2022). In de informatienota wordt de kernboodschap als volgt verwoord: “Dat er in deze regio veel arbeid wordt verricht door buitenlandse werknemers is een feit. Het is ook een feit dat de huisvesting van deze doelgroep nog niet afdoende geregeld is en kwalitatief soms onder de maat is. Dit blijkt ook uit het rapport ‘Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan’ van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten d.d. 30-10-2020, maar ook uit het rapport van Decisio d.d. 6-7-2022. Als regio kunnen wij hier niet voor weggijken, ook al vindt huisvesting niet op in de genoemde voorkeurszoekgebieden plaats, dan nog hebben wij als gemeente een gezamenlijke maatschappelijke opgave. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de vraag naar logiesplekken niet leidt tot verdringing van andere woningzoekenden in een toch al krappe woningmarkt. 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” (Informatienota Locatieonderzoek huisvesting buitenlandse werknemers, 20 december 2022).

Ook op het gebied van toezicht en handhaving wordt de raad op gezette tijden geïnformeerd. Op 16 februari 2022 wordt de evaluatie van het uitvoeringsprogramma 2021 Handhaving en Veiligheid ter informatie aangeboden aan de raad. 13 december 2021 wordt het RO/VTH beleid 2022-2024 en het uitvoeringsprogramma 2022 ter informatie aangeboden aan de raad, nadat het beleid en het uitvoeringsprogramma is vastgesteld door het college. Het oordeel van de provincie is op dat moment dat de gemeente niet voldoet aan de kwaliteitscriteria omgevingsrecht zoals die wettelijk zijn vastgelegd (Informatienota, 13 december 2021). Op 14 december 2022 wordt een informatienota verzonden aan de raad. In deze informatienota wordt het uitvoeringsprogramma RO/VTH omgevingsrecht toegelicht, dat als bijlage bij de informatienota is opgenomen. In de informatienota wordt daarbij het volgende aangegeven: “Voor een deel is dit uitvoeringsprogramma een kopie van 2022, met één uitzondering: een aantal stappen die we willen zetten in de aanpak van illegale bewoning in woonwijken en op recreatieparken en de toetsing en controle van evenementen. Deze twee thema’s komen uit het beleid waaraan we nu werken, en bestemd voor de komende jaren, maar we willen ze in 2023 al oppakken” (Informatienota, 14 december 2022).

5.3 De rol van de raad

Tijdens de behandeling van het evaluatierapport, d.d. 19 december 2019, wordt een aantal amendementen en een motie ingediend. Zo wordt verzocht om eerst de mening van de arbeidsmigranten zelf en die van de inwoners te identificeren, alvorens een voorstel voor nieuw beleid te doen (Amendement Participatie arbeidsmigranten, 19 december 2019). Tevens wordt een motie ingediend waarbij oplossingsrichtingen worden aangegeven om meer mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting bij agrariërs en op grootschalige locaties aan te bieden (aanvulling op de vijfde aanbeveling). Op basis van deze motie wordt de uitvoering niet over gelaten aan de ambtelijke organisatie, maar aan het college (Motie Aanvulling op aanbevelingen 5 en 6, 19 december 2019). Deze motie wordt aangenomen. Ook

wordt via een motie het college opgedragen de adviezen uit het evaluatierapport direct uit te voeren en over te gaan tot het innen van de verschuldigde belasting (Motie Direct uitvoeren rapport arbeidsmigranten, 19 december 2019).

Tijdens de behandeling van de ontwerpbeleidsregels in de commissievergadering van 12 november 2020 worden relatief veel vragen over de ontwerpbeleidsregels gesteld. Deze vragen worden schriftelijk beantwoord en als bijlage opgenomen bij het raadsvoorstel van 26 november 2020. Tijdens deze raadsvergadering worden vijf amendementen en twee moties ingediend. Tijdens de beraadslaging wordt daarnaast een mondelinge motie ingediend. Eén amendement en één motie worden gewijzigd tijdens de discussie, terwijl één amendement wordt ingetrokken. Het amendement met betrekking tot het verkorten van de termijn voor overgangsbepalingen wordt aangenomen, alsmede het amendement dat betrekking heeft op het huisvesten van eigen personeel op bedrijventerreinen (Besluitenlijst gemeenteraad, 26 november 2020).

Op 31 mei 2021 vindt de eerste behandeling van het raadsvoorstel met betrekking tot de beleidsregels plaats in de raadscommissie. Voorafgaand aan deze commissievergadering worden schriftelijke vragen ingediend en beantwoord. Omdat er bij het agendapunt stukken zijn aangeleverd waarvan een aantal de status vertrouwelijk hebben meegekregen, ontstaat een discussie in hoeverre dit onderwerp moet worden besproken in een openbare of in een besloten vergadering. Na stemming concludeert de voorzitter dat de deuren gesloten zullen worden (Notulen raadscommissie 31 mei 2021).

Voorafgaand aan de commissievergadering van 28 juni 2021 worden schriftelijk nieuwe vragen gesteld door een aantal fracties. De beantwoording wordt toegevoegd aan het betreffende agendapunt voor de commissievergadering van 28 juni 2021.

Het voorstel wordt vervolgens in de commissievergadering van 28 juni 2021 besproken. De voorzitter geeft aan dat in het presidium aan de orde is geweest of dit agendapunt inclusief de vertrouwelijk aangeboden stukken in openbaarheid kan worden besproken. Alle stukken kunnen worden betrokken bij de beraadslagingen, er hoeft niet in beslotenheid over te worden vergaderd, aldus de voorzitter. De commissie stemt hiermee in (Notulen raadscommissie, 28 juni 2021).

In de commissievergadering van 28 juni 2021 wordt in drie termijnen gesproken over de beleidsregels. Tal van onderwerpen komen hier aan bod. Zo worden vragen gesteld over de registratie van arbeidsmigranten, over de handhaving, de afwijkingsbevoegdheden, de regionale ontwikkelingen, etc. De fracties zijn in de tweede termijn verdeeld. Sommige fracties vinden dit nieuwe beleid nodig, andere fracties constateren dat het beleid gericht is op het faciliteren van ondernemers, maar dat het belang van de arbeidsmigranten ondergeschikt is. Weer andere fracties constateren dat huisvesting op basis van nationaliteit discriminatie vormt en in strijd is met de Grondwet. De voorzitter concludeert daarom dat het raadsvoorstel als bespreekstuk naar de raad gaat (Notulen raadscommissie, 28 juni 2021).

Ook bij de behandeling van de beleidsregels in de raadsvergadering, d.d. 8 juli 2021, neemt de raad een actieve houding aan.

Zo worden voor en tijdens de raadsvergadering op 8 juli 2021 17 amendementen ingediend. De inhoudelijke strekking van deze amendementen varieert. Zo wordt een amendement ingediend waarin wordt gesteld dat de beleidsregels een discriminatoir karakter hebben en waarin wordt voorgesteld om de termen arbeidsmigrant en buitenlandse werknemer te vervangen door EU-ingezetene (Amendement

Afschaffen discriminatie bij huisvesting, 8 juli 2021). Een ander amendement gaat in op de handhaafbaarheid. Gesteld wordt in dit amendement, dat de rapportages van Stibbe en SWDV aantonen, dat veel van de voorgestelde beleidsregels nauwelijks handhaafbaar zijn. Voorgesteld wordt om eerst een juridische verdieping uit te voeren, voordat de nieuwe beleidsregels worden opgesteld en voorgelegd (Amendement Eerst duidelijkheid juridische en wettelijke (on)mogelijkheden, 8 juli 2021). Een volgend amendement sluit hierop aan en stelt dat de huisvestingslocaties en mogelijkheden onvoldoende ruimtelijk onderbouwd zijn, met als gevolg dat de voorgestelde beleidsregels niet uitvoerbaar zijn (Amendement Ruimtelijke verantwoording, 8 juli 2021). In weer een ander amendement wordt gepleit voor een maximum van het totaal aantal tijdelijk gehuisveste buitenlandse werknemers van maximaal 10% van het totaal aantal inwoners van de gemeente Medemblik (Amendement, Maximalisering aantal tijdelijke gehuisveste buitenlandse werknemers, 8 juli 2021). Ook wordt een amendement ingediend waarin wordt gepleit om het verblijfsregister tevens verplicht te stellen bij mid-stay huisvesting (Amendement, Ook een verblijfsregister bij midstay huisvesting, 8 juli 2021).

Ook wordt een motie Vreemd aan de orde van de dag ingediend, waarin wordt gesteld dat het niet-tijdig beantwoorden van commissievragen door het college ongewenst is voor een goed lopende vergadering. De motie roept het college op herhaling te voorkomen, teneinde de raad in de gelegenheid te stellen zijn werk naar behoren en zonder frustratie als gevolg van een gebrekkige voorbereiding te kunnen doen.

De behandeling op 8 juli 2021, die van 16.15 tot 18.15 duurt (Website, gemeenteraad Medemblik), levert nog geen besluit op, aangezien bij een tweetal amendementen de stemmen staken. Daarom wordt de behandeling op 9 september 2021 voortgezet. Tijdens deze behandeling, die 27 minuten duurt (Website, gemeenteraad Medemblik), wordt één van de twee amendementen aangenomen (Besluitenlijst gemeenteraad, d.d. 9 september 2021). Het betreft het amendement “Afwijkingen via de raad”. Door de indieners wordt geconstateerd dat de beleidsregels twee afwijkingsmogelijkheden bieden (Beleidsregels, p. 7). Door de indieners wordt daarbij het volgende overwogen:

- “ De Beleidsregels het college in ruime mate armslag bieden om zelfstandig aanvragen te kunnen afhandelen;
- Het aantal afwijkende gevallen in de praktijk klein zal zijn;
- Bij de totstandkoming van de beleidsregels over verschillende onderdelen van de uitvoering nog onvoldoende is nagedacht;
- Aanvragen met grotere maximum aantallen onvoorziene sociaal-maatschappelijke consequenties met zich mee kunnen brengen;
- Omwille van de gevoeligheid rond dit beleidsterrein de verantwoordelijkheid voor onvoorziene gevallen bij de raad dient te liggen;
- In de toekomst in de omgevingswet de verklaring van geen bedenkingen vervalt en het adviesrecht van de raad daarvoor in de plaats komt⁶

Besluit het voorgestelde besluit als volgt te amenderen:

⁶ Dit laatste punt van de overwegingen is in tweede termijn toegevoegd (Bijlage bij besluitenlijst gemeenteraad, d.d. 9 september 2021).

De Beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers gemeente Medemblik” vast te stellen met dien verstande dat de tekst onder de kop ‘Afwijkingsmogelijkheden’ wordt geschrapt en vervangen door: ‘Aanvragen om omgevingsvergunning die afwijken van de beleidsregels worden ter goedkeuring voorgelegd aan de raad.’

Zo nodig de bij het beleid behorende toelichting hier op aan te passen” (Amendement Afwijkingen via de raad, 9 september 2021).

Dit amendement wordt nadien gewijzigd. Bij de bovenstaande versie stakten de stemmen op 8 juli 2021. In de aanloop naar de raadsvergadering van 9 september 2021 is zeer veel onderling contact tussen raadsleden, aldus een raadslid. Het blijkt dat de eerste versie van het amendement te breed kon worden geïnterpreteerd. Daarnaast zal bij de nieuwe omgevingswet een adviesrecht worden ingesteld voor de raad en het is raadzaam om hierop te anticiperen. In de gewijzigde versie is dan ook de laatste regel vervangen door: “Aanvragen om omgevingsvergunning die afwijken van de beleidsregels en niet in eerste instantie worden afgewezen, kunnen door het college ter advisering voorgelegd worden aan de raad” (Raadsvergadering, 9 september 2021). Tevens wordt een overweging toegevoegd die verwijst naar het toekomstige adviesrecht.

Het college ontraadt het amendement. Het voorleggen van afwijkingen aan de raad kost zeer veel capaciteit, zeker gelet op de wettelijke termijnen. Hier staat eigenlijk dat iedere afwijking moet worden voorgelegd. De intentie is om te handelen binnen het beleid, maar in de praktijk zullen zich best beperkte afwijkingen voordoen. Hierop wordt een schorsing aangevraagd. Na de schorsing wordt besloten om het gewijzigde amendement te handhaven. Sommigen hebben er geen behoefte aan dat de afwijkingen worden teruggekoppeld naar de raad. Anderen echter wel (Raadsvergadering, 9 september 2021).

Uiteindelijk wordt het geamendeerde raadsvoorstel bij handopsteken aangenomen (Besluitenlijst raad, 9 september 2021). De raad besluit:

1. Het beleid ‘Huisvesting buitenlandse werknemers gemeente Medemblik’ vast te stellen met dien verstande dat:

- het in de voorwaarden genoemde percentage van huisvestingsplekken dat ingericht moet worden als eenpersoons slaapkamer wordt verlaagd van 50% naar 40%. De toelichting op het beleid hier op aanpassen.

- de tekst onder de kop ‘Afwijkingsmogelijkheden’ wordt geschrapt en vervangen door: ‘Aanvragen om omgevingsvergunning die afwijken van de beleidsregels en niet in eerste instantie worden afgewezen, kunnen door het college ter advisering voorgelegd worden aan de raad.’ Zo nodig de bij het beleid behorende toelichting hier op aan te passen.

2. In te trekken:

- a. De ‘beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers’

- b. De beleidsregels ‘Verruiming beleid huisvesting EU-arbeidsmigranten’

- c. De beleidsregels ‘Nadere regels voor de middenschaal-huisvesting tot 50 arbeidsmigranten 2014’

- d. De beleidsregels ‘Nadere regels huisvesting van arbeidsmigranten in leegstaande gebouwen en nieuwbouw bij de kernen’ (Besluitenlijst raad, 9 september 2021).

Ook nadien worden nog vragen gesteld door raadsleden. Zo worden op 27 september 2021 vragen gesteld met betrekking tot het maximaal aantal huisvestingsplekken bij agrarische bedrijven (DOC-21—441089). De indiener vraagt of het juridisch mogelijk is om bijvoorbeeld het getal 60 huisvestingsplekken bij agrarische bedrijven te verhogen tot 160 met de aan het college gedelegeerde wijzigingsbevoegdheid.

Deze vraag wordt als volgt beantwoord: “De raad heeft via het amendement ‘afwijkingen via de raad’ de bevoegdheid om af te kunnen wijken van de in het beleid opgenomen maximale aantallen geschrapt”. De indiener stelt vervolgens de volgende vraag: “Ook werd door de wethouder gesuggereerd dat het college sowieso altijd wettelijke afwijkingsbevoegdheden bezit (4:48 awb?), citeert wethouder: ‘het is in de wet bepaald dat er een afwijkingsbevoegdheid is’ Is de raad als bestuursorgaan wettelijk verplicht bij dit type RVS wijzigingsbevoegdheden te delegeren richting een college?” Hierop wordt het volgende antwoord gegeven: “Nee. Echter, artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht geeft aan dat het ‘bevoegd gezag’ bij bijzondere omstandigheden kan afwijken van de beleidsregels. In dit geval is het college, als vergunningverlener, het bevoegd gezag. De wetgever heeft deze afwijkingsbevoegdheid in de wet opgenomen om te zorgen voor de nodige flexibiliteit bij de uitvoering van het beleid. Omdat deze afwijkingsmogelijkheid rechtstreeks in de wet is opgenomen, is delegatie hier niet aan de orde. De raad heeft bij de vaststelling van dit beleid geen wijzigingsmogelijkheden gedelegeerd. De afwijkingsmogelijkheid om af te kunnen wijken van de maximum aantallen is immers met het aannemen van het amendement door de raad geschrapt” (Beantwoording politieke vragen raadsleden, vragen gesteld op 27 september 2021).

Voorafgaand aan de raadscommissie van 2 december 2021 worden enkele schriftelijke vragen gesteld met betrekking tot de herfstnota. Enkele vragen betreffen de verblijfsbelasting. Zo wil de indiener graag weten bij wie er geheven wordt, bij wie niet en wat daar de verklaring voor is. Het college geeft schriftelijk het volgende antwoord: “We heffen verblijfsbelasting bij verblijfsaanbieders die bij ons bekend zijn, ongeacht het type gast dat er verblijft. Dit zijn aanbieders van recreatieve verblijven. Denk aan camping of hotel. Bij verblijfsaanbieders, die uitsluitend ten behoeve van arbeidsmigranten verblijven aanbieden, heffen wij geen verblijfsbelasting. Wie deze verblijfsaanbieders zijn, hebben we nog onvoldoende inzichtelijk” (Beantwoording vragen voorafgaand aan de raadscommissie, 2 december 2021).

In de raadscommissie van 2 december 2021 komt de raad terug op de verblijfsbelasting. Zo vraagt men zich af of het uitsluiten van aanbieders die enkel aan arbeidsmigranten huisvesting aanbieden niet tot rechtsongelijkheid leidt. De portefeuillehouder stelt hierop, dat dit een onderwerp betreft waar vier afdelingen mee zijn gemoeid. In combinatie met alle corona maatregelen leidt dit ertoe, dat het meer tijd kost om deze verblijfsaanbieders goed in beeld te krijgen. Dit neemt niet weg dat de gemeente het volgend jaar wel rond moet hebben en dat er dan wel geheven moet worden. De raad heeft opdracht gegeven om dit in kaart te brengen, het is de bedoeling dat ook bij huisvesting van arbeidsmigranten geheven gaat worden en hier heeft de raad 4 ton voor ingeboekt (Raadscommissie, 2 december 2021).

In de politieke vragenronde komt men terug op de verblijfsbelasting. Gesteld wordt, dat met ingang van 2021 er geen toeristenbelasting meer is. De gemeente kent enkel nog maar een verblijfsbelasting. Geconstateerd wordt, dat voor 2021 4 ton aan inkomsten arbeidsmigranten was ingeboekt, maar dat er € 0 is binnengekomen. Het college wijst op een gebrek aan ambtelijke capaciteit resulterend in onvoldoende voortgang, maar de vragensteller vraagt zich af in hoeverre de organisatie hier geen blunder heeft begaan. Bovendien is de raad niet op de hoogte gesteld. De vragensteller vraagt zich af in hoeverre men voor 2022 nu de boel op orde heeft.

Op de politieke vraag of er in 2021 geen verblijfsbelasting arbeidsmigranten geheven is in de gemeente en hoe men moet kijken naar 2022, stelt de portefeuillehouder, dat in 2021 de raad opdracht heeft gegeven en er een bedrag aan gehangen heeft. De gemeente heeft dit opgepakt, maar heeft nog niet alles in beeld kunnen brengen. De gemeente is er wel druk mee bezig, wat betekent dat de gemeente over 2022 wel kan gaan heffen. Er moet nog wel veel gebeuren en daar gaat de gemeente in 2022 mee door. Overigens was al eerder aangegeven dat die 4 ton een risico vormde. Van belang is, dat de groep eerst in beeld moet worden gebracht en dat daarna pas geheven kan worden. Het college zal de raad hierover informeren (Raadscommissie, 2 december 2021).

Ook tijdens de ronde van meningsvorming komt men terug op de verblijfsbelasting. De raad is in 2021 niet geïnformeerd over het feit dat er niet is geheven over het verblijf van arbeidsmigranten. Het college en de raad zijn bekend met 100 adressen en daar had zeker over geheven kunnen worden in 2021. Nu heffen bij campings en B&B en niet bij arbeidsmigranten leidt tot rechtsongelijkheid. Overwogen wordt een motie in te dienen om het college op te dragen “de zaak niet verder te laten versloffen” (Raadscommissie, 2 december 2021). Ook andere commissieleden sluiten zich hierbij aan. Men vindt het teleurstellend dat men in een kleine alinea moest lezen dat de verblijfsbelasting voor arbeidsmigranten helemaal niet geheven wordt. Hier was toch niet zo lang geleden over besloten, maar dit besluit is kennelijk nog niet uitgevoerd.

In de aanloop naar de raadscommissie op 29 juni 2023 wordt een schriftelijke vraag ingediend naar de verblijfsbelasting. Het heffen van deze belasting op het huisvesten van arbeidsmigranten heeft de raad op € 400.000 ingeschat, maar dat is tot nu toe niet gehaald omdat “de keten niet goed georganiseerd is” volgens het college. In de jaarrekening 2022 staat echter vermeld dat er door verscherpte aandacht meer verblijfsbelasting binnengekomen is: € 419.000 meer dan begroot. Er staat niet bij in hoeverre dat nu afkomstig is van de huisvesting van arbeidsmigranten. De indiener van de vraag zou hier graag een verklaring voor zien. De vraag wordt als volgt beantwoord: “De stijging is een optelsom van delen: Onder andere is deze te verklaren door de toename van het aantal controles afgelopen jaar, de overname van Bungalowpark Zuiderzee en een toename van inning op een beperkt aantal adressen waar het gaat om verblijf van arbeidsmigranten. Daarnaast kiezen meer eigenaren voor verhuur in plaats van eigen gebruik, waardoor de verblijfsbelasting stijgt. De opbrengst van de waterverblijfsbelasting was nagenoeg gelijk aan het bedrag dat was begroot” (Beantwoording vragen voorafgaand aan de raadscommissie, 26 juni 2023).

Tijdens de vergadering van de raadscommissie op 29 juni 2023 wordt tijdens de behandeling van de lentenota een vervolgvraag gesteld over de verblijfsbelasting. Desgevraagd wordt gesteld dat de verblijfsbelasting geen onderscheid maakt tussen toeristen en arbeidsmigranten. Het inzicht is op dit moment nog niet toereikend, ook niet in de ogen van het college. Het college zegt toe om een informatienota op te leveren na het zomerreces.

Hoofdstuk 6: Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het gemeentelijk beleid en de praktijk met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten nader geanalyseerd. Deze analyse vindt in de eerste instantie plaats op basis van het eerder 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 Opmeer, aangezien hetzelfde onderzoek ook voor die gemeente is uitgevoerd.

6.2 Beleid

6.2.1 Beleidsdoelstellingen

6.2.1.1 Nationale wetgeving en EU-richtlijnen

De evaluatie uit 2019 die naar aanleiding van de motie uit 2017 wordt uitgevoerd, vormt de basis voor het huidige beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten. De evaluatie bevat immers de aanbeveling om één beleidskader op te stellen en het ontwerpbeleid dat op 27 oktober 2020 ter vaststelling wordt voorgelegd aan de raad, kan als uitwerking van deze aanbeveling worden aangemerkt. De doelstelling van het beleid wordt vrij helder verwoord in de beleidsregels: de gemeente streeft naar beëindiging van short- en mid-stay huisvesting in woningen in woongebieden (met uitzondering van huisvesting in plattelandswoningen).

Om tot het definitieve beleid te komen, wordt bij twee externe juridisch adviesbureaus advies ingewonnen.

Daarbij gaat Stibbe met name in op het belang van een adequate ruimtelijke onderbouwing, om de gewenste spreidingsregels te kunnen toepassen. Onderbouwd zal moeten worden op welke wijze het woon- en leefklimaat in de omliggende kernen door de huisvesting van meer dan het maximum aantal arbeidsmigranten zal worden aangetast. Ook SWDV wijst op het belang van een ruimtelijke onderbouwing. Het advies om het beleid beter ruimtelijk te onderbouwen, wordt overgenomen in de uiteindelijke beleidsregels. Zo wordt bij de beoordeling van het initiatief gelet op een evenwichtige toedeling van functies aan de locatie, milieuaspecten, veiligheidsaspecten en duurzaamheidsaspecten. Uiteraard kan men de vraag stellen in hoeverre de onderbouwing toereikend is, maar tot dusver houden de beleidsregels op dit moment stand.

Stibbe concludeert verder dat aangezien de ruimtelijke ordeningsregels voor iedereen in gelijke mate gelden, de beperkingen non-discriminator zijn. Het advies van Stibbe om beter toe te lichten waarom de beleidsregels noodzakelijk zijn, wordt overgenomen in de uiteindelijke beleidsregels. Dit geldt ook voor het advies om beter toe te lichten waarom er geen andere maatregelen denkbaar zijn die een vergelijkbaar effect hebben, maar minder ingrijpend zijn. De uiteindelijke beleidsregels vertalen dit advies als volgt: “Het beleid ziet op het mogelijk maken van meer huisvestingsplaatsen, in afwijking van de vigerende bestemmingsplannen/omgevingsplannen, waarbij geen onderscheid naar nationaliteit wordt

gemaakt. De gemeente betreft het standpunt dat sprake is van een algemeen belang dat een rechtvaardiging geeft om maatregelen te treffen, namelijk om in het kader van een goede ruimtelijke ordening het woon- en leefklimaat te beschermen. Dit belang van een goede ruimtelijke ordening wordt ook als een dwingende reden van algemeen belang gezien. De huisvesting van buitenlandse werknemers heeft een andere impact op de leefomgeving dan de huisvesting van huishoudens. De maatregelen die zien op het aantal huisvestingsplekken strekken niet verder dan nodig is om dat doel (een goede inpassing in de omgeving) te bereiken. Daarmee wordt volgens de gemeente voldaan aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit” (Beleidsregels, p. 10).

SWDV adviseert om de achtergrond en het doel van het beleid beter naar voren te laten komen, waarbij gesteld kan worden dat de huisvesting van arbeidsmigranten en één huishouden een andere impact met zich meebrengen op de woon- en leefomgeving. Ook dit advies wordt overgenomen.

De verplichting voor werkgevers om arbeidsmigranten tijdig in de laten schrijven in de RNI verhoudt zich niet goed tot de Verblijfsrichtlijn en wordt dan ook omgezet in een advies aan de werkgevers. Daarnaast dient de verblijfsbieder de gegevens van gasten te registreren in een verblijfsregister en op basis van dit register moet bij de gemeente een aangifte verblijfsbelasting gedaan worden van het aantal werkelijke overnachtingen.

In het beleid wordt veel aandacht geschonken aan het verplichte beheerplan, waarin staat vermeld hoe toezicht wordt gehouden en orde wordt gehandhaafd. Tevens dient altijd een aanspreekpunt bereikbaar te zijn en dient het beheerplan een paragraaf over mobiliteit te bevatten. De gemeente gaat op deze punten verder dan de SNF-normen.

In vergelijkend perspectief beschikt de gemeente Medemblik over een toereikend beleidskader met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten. Bij de totstandkoming van dit kader heeft de gemeente niet alleen toereikend juridisch advies ingewonnen en daadwerkelijk overgenomen, maar tevens de ingekomen zienswijzen op dit beleid adequaat ter harte genomen en vertaald. Geconstateerd kan worden dat het beleid van de gemeente zich goed verhoudt tot nationale wetgeving en tot de EU-richtlijnen.

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

De vastgestelde beleidsregels laten duidelijk zien waar en voor welke categorie (short-stay of mid-stay) huisvesting mogelijk is. Ook worden de gehanteerde begrippen eenduidig toegelicht en consistent gehanteerd in de beleidsregels. Zo worden de begrippen short-stay en mid-stay goed toegelicht.

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 is gesteld door het Aanjaagteam. De wens om iedere arbeidsmigrant een eenpersoons slaapkamer aan te bieden, wordt uiteindelijk bijgesteld naar 40% in de beleidsregels. Arbeidsmigranten zelf geven tijdens de gesprekken van 2020 aan privacy zeer belangrijk te vinden en dit wordt dan ook als belangrijkste wens opgevoerd. Men wil liever geen kamer delen met een onbekende, hoewel het hokken om kosten te besparen mogelijk moet blijven. Tevens geven

arbeidsmigranten tijdens deze gesprekken aan, dat men graag ziet dat de deur op slot mag en dat derden niet zonder toestemming in de slaapkamer kunnen komen.

Tijdens de gesprekken die in 2020 gevoerd worden met arbeidsmigranten wordt duidelijk, dat arbeidsmigranten niet graag opteren voor hele grote locaties. Men ziet gemiddeld 30 plaatsen als maximum. Daarboven wordt het aantal voor een dorp te groot, wordt de controle lastiger, komen verschillende nationaliteiten bijeen die niet goed met elkaar kunnen samenleven en wordt de locatie voor Nederlanders minder toegankelijk, terwijl men liever meer zou willen integreren in de Nederlandse samenleving.

Hoewel de gemeente niet opteert voor een beleid waarbij 100% eenpersoonskamers wordt nagestreefd, is het hanteren van een norm (40%) in vergelijkend perspectief toereikend. Andere gemeenten hanteren namelijk in het geheel geen norm met betrekking tot eenpersoonskamers. Anderzijds pleit het aanjaagteam waar het normenkader deels op is gebaseerd, juist wel voor een beleid waarin 100% eenpersoonskamers wordt voorgestaan.

In de beleidsregels wordt gesteld, dat de huisvesting minimaal aan de SNF-norm dient te voldoen. 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 oppervlaktenorm 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 (uitgaande van 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. Overigens hanteren andere gemeente doorgaans eveneens de SNF-norm.

6.2.1.4 Voorzieningen worden actief opengesteld door de gemeente

Bij voorzieningen gaat het om de voorzieningen die een 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.

Tijdens de gesprekken die in 2020 gevoerd worden, wordt door de arbeidsmigranten aangegeven dat men beter geïnformeerd zou willen worden over de rechten en plichten. Zo is het geen van de respondenten bekend, dat er een maximum huur geldt die in aftrek van het loon kan worden gebracht (25% van het minimum inkomen). Ook is onbekend dat men zich dient in te schrijven als men langer in Nederland verblijft. Respondenten zijn bang dat inschrijven leidt tot problemen op fiscaal terrein. In het algemeen wordt tijdens deze gesprekken door de arbeidsmigranten aangegeven, dat de gemeente de arbeidsmigranten beter moet proberen te bereiken. Dit zou bijvoorbeeld via facebook of andere social media kunnen. Men komt niet op het gemeentehuis en weet niet waar welke informatie te verkrijgen is. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken die in 2023 met de arbeidsmigranten zijn gevoerd. De gemeente zoekt geen contact met arbeidsmigranten en voorzieningen worden niet actief aangeboden. Zo is niet bekend in hoeverre taalcursussen of andere voorzieningen aangeboden worden.

Tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten uit 2023 wordt tevens duidelijk, dat geen van de respondenten contact heeft opgenomen met de gemeente en dat hier ook geen behoefte aan bestaat. De respondenten zijn bevreesd, dat contact met de gemeente leidt tot het betalen van meer belasting.

Bij andere gemeenten worden gemeentelijke voorzieningen eveneens niet altijd actief aangeboden en vindt zeer weinig contact plaats tussen arbeidsmigranten en de gemeente. Ook elders 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 uitzetting. Ook de constatering dat arbeidsmigranten geen weet hebben van hun rechten en plichten doet zich elders voor.

6.2.1.5 De gemeente beschikt over een actueel toezichtsplan

Toezicht en handhaving vinden plaats op basis van een jaarlijks handhavingsuitvoeringsprogramma. De beleidsmatige grondslag voor deze uitvoeringsprogramma's wordt gelegd in het RO/VTH beleid 2022-2024. Eind 2021 voldoet de gemeente in de ogen van de provincie niet aan de kwaliteitscriteria omgevingsrecht zoals die wettelijk zijn vastgelegd. Om wel aan deze criteria te voldoen is het noodzakelijk dat de in het strategisch beleid opgenomen doelen en instrumenten één op één worden vertaald naar de activiteiten in het uitvoeringsprogramma. Daarom wordt eind 2021 het strategisch RO/VTH beleid voor de periode 2022-2024 geactualiseerd. Men beoogt in dit beleid meer verleende vergunningen voor woningbouw en huisvesting van arbeidsmigranten. Daarnaast beoogt men onaangekondigde controles als het vermoeden bestaat dat illegale huisvesting van arbeidsmigranten plaatsvindt. Ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten wordt in het handhavingsuitvoeringsprogramma 2022 gewezen op de vastgestelde beleidsregels.

Eind 2022 wordt het uitvoeringsprogramma 2023 aangeboden en toegelicht. In dit uitvoeringsprogramma wordt de aanpak van illegale bewoning in woonwijken en op recreatieparken aangemerkt als prioriteit. Tevens wordt in de bijbehorende informatienota gesteld, dat de gemeente nog steeds niet voldoet aan de kwaliteitscriteria die in het Besluit omgevingsrecht op het gebied van VTH zijn opgenomen. De gemeente staat daarom onder verzwaaard toezicht en tot 1 juli 2023 heeft de gemeente de tijd om een en ander te realiseren.

In het uitvoeringsprogramma 2023 wordt onderschreven dat woonruimtes voor buitenlandse werknemers onvoldoende beschikbaar zijn, waardoor huisvesting op andere plekken plaatsvindt. Dit leidt dan tot oneigenlijk gebruik van woningen met bijkomende risico's op het gebied van brandveiligheid, parkeeroverlast, gezondheidsrisico's, etc. Het uitvoeringsprogramma 2023 benoemt een aantal acties om de illegale bewoning tegen te gaan. Zo dient een lijst te worden opgesteld met locaties waar illegale bewoning plaatsvindt, dient een preventie-, toezicht- en handavingsstrategie te worden opgesteld en dient deze strategie vervolgens uitgevoerd te worden. Tevens wordt in het uitvoeringsprogramma 2023 aandacht besteed aan het opstellen en aanpassen van het werkproces, de koppeling met het Bibob-beleid en het actualiseren van de website. Het bestuurlijke instrumentarium dient verruimd te worden, waarbij de mogelijkheid om bestuurlijke boetes in te regelen worden verkend. Ook beoogt men in 2023 inzicht te verkrijgen in het huidige gebruik van recreatieparken. Men beoogt in 2023 75 integrale controles op de huisvesting van arbeidsmigranten.

Vervolgens wordt in juni 2023 de uitvoerings- en handhavingsstrategie door het college vastgesteld. Op basis van een risico-inschatting, worden de risico's op illegale bewoning in bedrijfsgebouwen, woonwijken en recreatieparken als zeer hoog aangemerkt. In de strategie wordt het toezicht risicogericht en responsief vormgegeven. Zo vindt toezicht plaats op basis van een omgevingsanalyse. Als een overtreding is geconstateerd, wordt overgegaan op een andere strategie: waarschuwen of sanctioneren. Gesteld wordt in deze strategie dat het toezicht plaatsvindt op basis van gebiedscontroles, klachten, etc., maar ook op basis van specifieke projecten. De strategie wordt verder uitgewerkt in een omgevingsanalyse. Hierin wordt illegale huisvesting als zeer hoge prioriteit opgevoerd.

Geconstateerd kan worden dat de gemeente voor 2023 over een voldoende concreet toezichtplan beschikt om het toezicht en de handhaving met betrekking tot het huisvesten van arbeidsmigranten gestalte te kunnen geven. Zeker in vergelijkend perspectief worden in dit toezichtplan ambities vertaald naar concrete activiteiten die ook na afloop van het jaar adequaat geëvalueerd kunnen worden. Ook komt de veronderstelde causaliteit tussen onvoldoende beschikbare woningen en illegale huisvesting toereikend terug in het toezichtsplan.

6.2.2 Verantwoordelijkheid en causale relaties

6.2.2.1 Verantwoordelijkheid

In de beleidsregels wordt aan de hand van de procesbeschrijving duidelijk, hoe de verantwoordelijkheden zijn belegd. De initiatiefnemer dient het principeverzoek in te dienen, waarop de gemeente een principeuitspraak doet. Op basis hiervan kan het proces van vergunningaanvraag in gang worden gezet. Aan de hand van de beleidsregels wordt duidelijk, dat de gemeente een faciliterende en toetsende rol vervult en dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het naleven van de voorwaarden die de gemeente verbindt aan een omgevingsvergunning. Deze verantwoordelijkheidstoedeling wordt bevestigd in de uitvoerings- en handhavingsstrategie, die in juni 2023 wordt vastgesteld. Hierin wordt als uitgangspunt verwoord, dat inwoners en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De gemeente vervult daarbij een facilitaire rol.

Ten aanzien van het toezicht is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Uiteraard voert de gemeente toezicht uit op de naleving van de voorwaarden zoals gesteld in de omgevingsvergunning. Daarnaast dient de huisvester op basis van een beheerplan echter ook de nodige activiteiten op het gebied van toezicht te ondernemen.

Soms wordt de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de gemeente ter discussie gesteld. Eén persoon per slaapkamer is immers een zaak van de bedrijven zelf en dat hoeft de gemeente niet in beleid te regelen, zo geven werkgevers en huisvesters tijdens de gesprekken in 2020 aan.

Tijdens de interviews wordt aangegeven dat het opleggen van verblijfsbelasting wordt bemoeilijkt omdat het team dat deze belasting moet heffen geen informatie krijgt over de omgevingsvergunningen die verstrekt worden voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Dit wordt overigens in het ambtelijk wederhoor tegengesproken.

In het participatieprotocol dat bij de strategie van juni 2023 wordt aangeboden, wordt duidelijk, dat de initiatiefnemer de verantwoordelijkheid heeft om actief in overleg te treden met de omgeving. De gemeente vervult hierbij een toetsende rol:

“Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten als bedoeld in de leden 1 tot en met 3 van artikel 1 is op grond van artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet participatie verplicht, dit houdt in dat:

1. De aanvrager gelijktijdig met de aanvraag omgevingsvergunning een participatieplan indient, waarin is aangegeven hoe het participatieproces is vormgegeven en wat met de uitkomsten van de participatie is gedaan;

2. Het participatieplan volledig en akkoord is bevonden door het college. (...)

Om tot een goed plan te komen en zo snel mogelijk een omgevingsvergunning te krijgen, is het belangrijk dat u vroegtijdig in gesprek gaat met de omgeving. Dat zijn alle inwoners, bedrijven en organisaties die op de een of andere manier (positief of negatief) in hun belang worden geraakt. Bijvoorbeeld omdat het gebouw dat u wilt neerzetten een deel van het uitzicht wegneemt van omwonenden of omdat de zonnepanelen die u op de uitbreiding uw bedrijfspand wilt plaatsen misschien de elektrische auto's van omwonenden van stroom kunnen voorzien. In gesprekken met mensen die betrokken zijn bij een gebied of een duidelijk belang hebben, komen vaak nieuwe inzichten en ideeën naar voren die uw plan beter kunnen laten aansluiten bij de omgeving. Niet iedereen hoeft het uiteindelijk eens te zijn met uw plan, maar als mensen zich gehoord voelen, vermindert dat wel de kans dat ze in een later stadium bezwaar maken. Het betrekken van de omgeving bij het maken van een plan kost u aan de voorkant misschien extra tijd, maar levert over het hele traject meestal tijd op. Er komen vaak ook nog eens betere plannen uit. Bovendien is het gewoon een kwestie van goed fatsoen om met de omgeving te praten over wat u wilt gaan doen” (Participatieprotocol, juni 2023).

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. Op het gebied van toezicht is de gedeelde verantwoordelijkheid zeker niet ongebruikelijk. Uiteraard houdt de gemeente toezicht, maar daarnaast is de huisvester belast met het directe toezicht. In vergelijkend perspectief valt het participatieprotocol in positieve zin op. Niet iedere gemeente beschikt al over een dergelijk protocol.

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.

Los van het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden, veronderstelt de gemeente tevens de nodige causale relaties. Zo wordt in het uitvoeringsprogramma 2023 veronderstelt dat onvoldoende beschikbare huisvesting leidt tot oneigenlijk gebruik van woningen. Dit leidt vervolgens tot de nodige risico's, zoals gezondheidsrisico's. Tevens heeft het illegaal gebruik tot gevolg dat overlast in de buurt ontstaat

(bijvoorbeeld meer parkeren en vervoerbewegingen), dat bedrijven worden beperkt in hun groeimogelijkheden (door bewoning van bedrijfswoningen) en dat branden sneller kunnen ontstaan.

De omgevingsanalyse hanteert eveneens een soortgelijke causale relatie: “Woonruimtes voor buitenlandse werknemers zijn onvoldoende beschikbaar, waardoor huisvesting op andere plekken plaatsvindt. De huidige huisvesting van buitenlandse werknemers leidt tot oneigenlijk/strijdig gebruik van de objecten met de volgende bijkomende risico’s: slechte brandveiligheid (zeker in combinatie met overbewoning), parkeeroverlast, gezondheidsrisico’s door beperkt ventileren, slechte sanitaire voorzieningen en verslechtering van de waterkwaliteit (door bij gebrek aan riolering lozing op oppervlaktewater). Het illegaal gebruik heeft vooral tot gevolg dat overlast in de buurt ontstaat (onder meer parkeren en vervoerbewegingen), bedrijven worden beperkt in hun groeimogelijkheden (door bewoning van bedrijfswoningen) en branden sneller kunnen ontstaan en uitbreiden en vluchtmogelijkheden worden beperkt (met name bij splitsing en overbewoning)” (Omgevingsanalyse).

Deze causale redenering, waarbij het verband wordt gelegd tussen onvoldoende beschikbare huisvesting, illegale huisvesting en risico’s, wordt ook in andere gemeenten gehanteerd. Daarbij valt op, dat andere gemeenten dan tevens de relatie doortrekken naar het beslag op toezicht en handhaving. Immers, illegale huisvesting leidt tot de nodige extra inspanningen op het gebied van toezicht en handhaving. Daarnaast rijst de vraag of men illegale huisvesting het best tegen kan gaan door middel van toezicht en handhaving of eerder door middel van een optimalisatie van het vergunningsproces.

6.3 Uitvoering

6.3.1 Controle

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

Tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten uit 2020 wordt aangegeven, dat controles vaak vooraf worden aangekondigd. Een onaangekondigde controle zou veel effectiever zijn. Overtredingen in het dorp zijn eveneens zichtbaar, maar hier wordt niet op gehandhaafd. Ook wordt niet toegezien op de gehanteerde huurprijs en op het onderhoud van de woningen en de tuin. Werkgevers en huisvesters zelf bepleiten eveneens een betere handhaving tijdens deze gesprekken. “Het beleid moet zo zijn, dat het de goede initiatieven faciliteert en dat het de slechte huisvesting aanpakt”, zo wordt gesteld tijdens deze gesprekken. Vanuit deze gesprekken ontstaat de indruk, dat in 2020 het toezicht en de handhaving te weinig onderscheidend en effectief is. Het gevolg is dan ook, dat goede initiatieven worden gefrustreerd, terwijl men de slechte gevallen te weinig aanpakt, althans in de ogen van de respondenten uit die tijd.

De huismeesters voeren wel controles uit, met name of er wel goed wordt schoongemaakt, zo stellen de arbeidsmigranten in de gesprekken uit 2020. Tijdens deze gesprekken blijkt ook, dat de huismeester niet altijd aanwezig is. De aanwezigheid van een huismeester wordt door de arbeidsmigranten wel als positief ervaren. Ook tijdens de interviews die ten behoeve van dit onderzoek in 2023 zijn afgenomen wordt duidelijk, dat lang niet altijd een beheerder aanwezig is. Tijdens twee gesprekken met arbeidsmigranten uit 2023 wordt aangegeven dat zij nog nooit een beheerder hebben gezien. Het betreft hier vermoedelijk illegale huisvesting. De respondenten die gehuisvest zijn bij de werkgevers en vermoedelijk legaal wonen, geven aan dat de beheerder (of iemand anders) altijd aanwezig is en toeziet op de vertrekken, met name of de vertrekken schoon zijn.

Het aantal integrale controles op de huisvesting van arbeidsmigranten wordt als volgt weergegeven:

	Werkelijk 2020	Raming 2021	Werkelijk 2021	Raming 2022	Raming 2023
Integrale controles huisvesting buitenlandse werknemers	48	60	55	60	75

(Uitvoeringsprogramma 2022, p. 12, Uitvoeringsprogramma 2023, p. 13)

Te zien is, dat het aantal controles in 2023 geïntensiveerd wordt. Opvallend is echter, dat in de omgevingsanalyse van juni 2023 het volgende wordt gesteld: “Om illegale bewoning in woonwijken, op industrieterreinen en op recreatieparken tegen te gaan,

- voeren wij ten minste 50 controles uit op jaarbasis op illegale bewoning en/of onveilige situaties op bedrijventerreinen en in woonwijken en ondernemen actie bij strijdig gebruik,
- controleren wij minimaal 1 recreatiepark per jaar op het gebruik conform het bestemmingsplan en ondernemen actie bij strijdig gebruik” (Omgevingsanalyse, p. 3 en 4).

In de omgevingsanalyse wordt dus uitgegaan van 50 controles en niet van 75. De omgevingsanalyse van juni 2023 biedt in dit verband het volgende inzicht:

Inzichten

Illegale bewoning in woonwijken (door arbeidsmigranten)

2020	10 fixi meldingen	14 Decos dossiers
2021	15 fixi meldingen	10 Decos dossiers
2022	8 fixi meldingen	15 Decos dossiers *)

*) Ook hebben we nog 22 (te controleren) adressen op lijst van de toezichthouders aan de hand van interne meldingen/telefoontjes/eigen constatering

Signalen over permanente bewoning recreatieparken

2020	Geen fixi meldingen	Geen Decos dossiers
2021	1 fixi meldingen	3 Decos dossiers
2022	1 fixi meldingen	3 Decos dossiers

“Daarnaast staan volgens de basisregistratie personen 228 individuen ingeschreven op de diverse vakantieparken in Medemblik waar dat niet is toegestaan. We zien voor zowel de bewoning in woonwijken als op recreatieparken een toename in het aantal meldingen en dossiers dat is aangemaakt” (Omgevingsanalyse, p. 2). Respondenten stellen, dat de gemeente ongeveer 500 tot 600 locaties op het oog heeft waarvan men vermoedt dat hier zonder vergunning wordt gehuisvest. De gemeente vermoedt daarnaast, dat het eigenlijke aantal onvergunde adressen waar gehuisvest wordt, nog hoger ligt. Als het

beeld van de respondenten gevolgd wordt, zou het dus om meer dan 2.000 personen kunnen gaan die illegaal gehuisvest worden. Dit betreft echter niet alleen arbeidsmigranten.

De controles vinden nu veelal plaats op basis van meldingen die inwoners via Fixi kunnen doen. Vervolgens bezoekt men de betreffende locatie. Er wordt dan gesproken met huisvesters en arbeidsmigranten en men controleert dan de situatie op brandveiligheid en andere onderwerpen. Ook wordt gezien of de huur niet te hoog en of het loon niet te laag is⁷. Ook wordt naar aanleiding van binnengekomen brieven van het UWV of de Belastingdienst gecontroleerd. Het blijkt dan vaak dat meer personen wonen op hetzelfde adres, terwijl deze personen niet bekend zijn bij de gemeente. Als men een short-stay arbeidsmigrant aantreft tijdens een controle, dan wordt een ID gevraagd en genoteerd. De gemeente voert de controle dan nogmaals uit na vier maanden om te kijken of de betreffende arbeidsmigrant geregistreerd staat in de BRP.

Indien men huisvesting zonder vergunning aantreft, kan de gemeente een last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen. Indien geen acuut gevaar bestaat, wordt in sommige gevallen gepoogd om alsnog een vergunning te verstrekken. Dit is echter niet altijd mogelijk. Op sommige locaties staat het beleid of andere bepalingen huisvesting van arbeidsmigranten immers niet toe. In de meeste gevallen bestaat niet echt een acuut gevaar en legt men een last onder dwangsom op. De huisvester heeft dan 8 weken de tijd om te voldoen aan de gestelde eisen (vaak ontruiming). In alle gevallen vindt dan na deze periode hercontrole plaats. Mocht de situatie niet verbeterd zijn, dan is de dwangsom verbeurd. Bij acuut gevaar kan direct bestuursdwang worden toegepast, maar dit gebeurt zelden.

Logischerwijs komen vanuit de kernen de meeste meldingen binnen. Men vermoedt dat de huisvesting in het buitengebied beter is, aangezien hier meer vergunningen voor worden aangevraagd, maar dit is uiteraard niet met zekerheid te stellen. Men weet immers niet wat men niet weet. In de omgevingsanalyse wordt dit probleem als volgt geformuleerd: “Een deel van het illegaal gebruik leidt niet direct tot hinder voor de omgeving; doordat over deze activiteiten niet geklaagd wordt, zijn deze activiteiten vaak ook niet bekend bij de gemeente. Bij handhavend optreden door de gemeente bij een gelijksoortige situatie worden de nog niet bekende situaties door beklaagde vaak aangedragen. Dit geeft een gevoel van rechtsongelijkheid bij de overtreder” (Omgevingsanalyse, juni 2023).

Ook de vergunde locaties worden gecontroleerd. Zo controleert de brandweer vergunde huisvesting eens per jaar. Over het algemeen voldoet vergunde huisvesting goed aan de gestelde voorwaarden. Wel komt het voor, dat in buitengebieden andere arbeidsmigranten blijken te wonen, terwijl zij niet op dat adres staan geregistreerd. Het merendeel van vergunde woningen kent geen nachtregister en ook is niet altijd een beheerder aanwezig.

De beleidsregels zijn niet altijd bekend bij de doelgroep, hetgeen een goede naleving door de doelgroep niet in de hand werkt. Daarnaast wordt tijdens de interviews aangegeven, dat de gemeente niet strikt genoeg is in het toezicht. Het gevolg is dan ook, dat arbeidsmigranten zich verplaatsen naar Medemblik, aldus de respons in dit verband.

Het aanleggen van een leegstandslijst kan effectief zijn om gerichte controles uit te voeren. Panden die als leegstaand te boek staan, zouden immers vermoedelijk gebruikt kunnen worden voor illegale

⁷ De vraag kan hier gesteld worden in hoeverre de gemeente bevoegd is tevens de hoogte van het loon te controleren, maar respondenten vanuit de gemeente geven aan, dat de gemeente hier wel op controleert.

huisvesting. Aan de andere kant schrijven huisvesters arbeidsmigranten niet altijd uit met als gevolg dat hun pand dan niet op de leegstandslijst verschijnt.

Het heffen van verblijfsbelasting kent een directe relatie met het toezicht en het handhaven op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten. Een betere aangifte voor deze verblijfsbelasting geeft de gemeente immers direct inzicht in het aantal personen en het aantal overnachtingen. De geraamde extra belastinginkomsten van 4 ton, die men voor ogen had door een intensiever toezicht, zijn echter tot dusver niet gerealiseerd.

Het probleem is echter complex van aard. Omdat men arbeidsmigranten niet laat registreren en men ook niet altijd een aangifte doet voor de verblijfsbelasting, heeft de gemeente geen goed zicht op het aantal arbeidsmigranten, het aantal overnachtingen en de locaties. Het gevolg hiervan is weer, dat men geen verblijfsbelasting kan heffen.

Tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten uit 2023 blijkt, dat geen van de respondenten ervaring heeft met gemeentelijke controles. De respondenten zijn hier wel bang voor. Zo hebben zij van andere arbeidsmigranten vernomen dat een controle kan leiden tot uitzetting.

In de omgevingsanalyse worden vanaf het vierde kwartaal van 2023 de nodige activiteiten en maatregelen gepland op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten. Zo beoogt men in het vierde kwartaal van 2023 en het eerste kwartaal van 2024 inzicht te verkrijgen in het gebruik. Men analyseert daartoe het kadaster, de huidige lijsten worden bijgewerkt, de verblijfsbelasting wordt geïnventariseerd en men start met het onderzoek hoeveel bedden er nu bekend zijn (op basis van het Decisio rapport). Vervolgens stelt men in het tweede en het derde kwartaal van 2024 een preventie, toezicht en handhavingsstrategie op. Daarbij beoogt men tevens het bestuurlijke instrumentarium te verruimen en men denkt daarbij aan het mogelijk inregelen van een bestuurlijke boete. Vanaf het vierde kwartaal van 2024 dient deze strategie uitgevoerd te worden. Daarnaast worden in 2024 vakantieparken geprioriteerd en wil men in dat jaar meer aandacht besteden aan het opleggen van een last onder dwangsom.

In vergelijkend perspectief valt op, dat de gemeente specifieke controles op illegale huisvesting uitvoert en deze ook intensiveert. Ook het aanleggen van een leegstandslijst en het leggen van de relatie met de verblijfsbelasting, vallen in positieve zin op. 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. Het feit dat een inschatting wordt gemaakt van de omvang van illegale huisvesting, valt in positieve zin op. Een jaarlijkse controle op vergunde huisvesting is vrij gebruikelijk. Vraagtekens kunnen worden gezet bij het ambitieniveau op het gebied van toezicht en handhaving. Als men ervan uitgaat, dat in 2021 55 controles zijn uitgevoerd, lijkt het aantal van 75 in 2023 aan de hoge kant. In de omgevingsanalyse die medio 2023 wordt gepresenteerd, gaat men overigens van 50 controles uit. Het opleggen van bestuurlijke sancties wordt ook in andere gemeenten toegepast. De voorgenomen acties, zoals geformuleerd in de omgevingsanalyse, kunnen in vergelijkend perspectief als zeer positief worden aangemerkt. Op basis hiervan kan geconstateerd worden, dat de gemeente daadwerkelijk bezig is de effectiviteit van toezicht en handhaving te optimaliseren.

6.3.1.2 De huisvesting geschiedt conform het gemeentelijk beleid

Tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten in 2020 blijkt, dat men veelal een kamer moet delen met een persoon die doorgaans niet bekend is, soms zelfs met twee personen. Als men langer blijft of vaker terugkomt, slaagt men er vaak wel in om een betere woonplek te vinden. Vooral huisvesting waar de werkgever geen zicht heeft op de huisvesting, ervaart men als ondermaats. Dit beeld wordt bevestigd tijdens de gesprekken met arbeidsmigranten die in 2023 zijn gevoerd. Ook deze respondenten moeten soms een kamer delen met een persoon die zij vooraf niet kenden. Soms mag de kamer niet op slot worden gedaan met als gevolg dat veel wordt gestolen.

Tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten in 2020 blijkt ook, dat arbeidsmigranten zonder overleg van de ene locatie naar de andere worden verhuisd. Ze krijgen dan een dag tevoren te horen dat er de volgende dag een verhuizing in de planning staat. Dit patroon wordt tijdens de gesprekken met arbeidsmigranten uit 2023 bevestigd. Tijdens een verblijf van twee maanden moesten drie van de vijf respondenten meer dan twee keer verhuizen, één respondent zelfs vier keer. Dit wordt vooraf nooit aangekondigd, zo wordt aangegeven door de respondenten. Op basis van deze gesprekken wordt duidelijk, dat een verwachte controle de aanleiding kan zijn om tot directe verhuizing over te gaan.

Tijdens de controles die de gemeente uitvoert naar illegale bewoning stuit men vaak op kleine ruimtes waar meerdere personen worden gehuisvest. Het gaat dan om huizen waar 6 tot 8 personen leven en waarbij slaapkamers gedeeld moeten worden. De huisvesting is dan veelal geregeld door uitzendbureau die gevestigd zijn in het land van herkomst, aldus de respons in dit verband. Daarnaast is de brandveiligheid onvoldoende geborgd en is de elektriciteit soms onveilig. Ook wordt soms een te hoge huur voor de huisvesting gevraagd.

Dit beeld wordt bevestigd tijdens de gesprekken met arbeidsmigranten die in 2023 zijn gevoerd. Ook hier wordt aangegeven dat men gehuisvest wordt in huizen waar 6 tot 8 personen samenleven. Deze woningen zijn niet gelokaliseerd bij de werkgever en vermoedelijk is hier sprake van illegale huisvesting. Zo'n woning beschikt over één badkamer, één toilet en één keuken. De ventilatie is soms niet op orde in dit soort woningen, zo wordt aangegeven. De respondenten zijn ontevreden over de hygiëne. Zo komt het voor dat de douche en het toilet vier weken niet worden schoongemaakt, terwijl de woning door acht personen wordt bewoond. De arbeidsmigranten die tijdens dit onderzoek zijn ondervraagd geven aan, dat de huur die in aftrek wordt gebracht op het loon soms meer bedraagt dan 25% van het wettelijk minimum loon, hetgeen wettelijk niet is toegestaan.

Dit beeld wordt eveneens bevestigd in de omgevingsanalyse: "Tijdens de controles op illegale bewoning komen de toezichthouders een aantal dingen vaak tegen. Ten eerste zijn het vaak "grote spelers" die de mensen illegaal ergens huisvesten. Met grote spelers worden personen bedoeld die vaak genoemd worden door de arbeidsmigranten als zijnde degene die ze huisvesting hebben gegeven. Ten tweede worden arbeidsmigranten vaak uitgebuit door deze "grote spelers". Voor een groot deel zijn dit de jonge arbeidsmigranten die niet eerder in Nederland hebben gewerkt. Tijdens controles valt op dat de oudere generatie hier minder last van heeft. Ten derde worden de arbeidsmigranten vrijwel altijd hiernaartoe gehaald door ronselaars die hen in deze illegale situaties brengen. Arbeidsmigranten dragen zelf zelden zorg voor de eigen huisvesting. (..) In de buurt waar arbeidsmigranten wonen kan dit voor de buurt overlast opleveren vanwege een ander dag- en leefritme, de hoeveelheid auto's, de wisseling van arbeidsmigranten (door verhuurder/uitzendbureaus). (..) De arbeidsmigranten verblijven met regelmaat

op locaties die niet voldoen aan de huidige wet- en regelgeving. Het gaat dan om overbewoning, slechte ventilatie en isolatie, hygiëne, maar ook brandveiligheid” (Omgevingsanalyse, juni 2023, p. 4).

De vergunde huisvesting is veel beter op orde. Op deze locaties wordt doorgaans veel beter voldaan aan de wettelijke voorschriften en aan de overige voorwaarden die verbonden zijn aan de vergunning. Dit geldt met name op het gebied van brandveiligheid. Wel constateert men dat ook bij vergunde huisvesting het merendeel geen nachtregister heeft en dat lang niet altijd een beheerder aanwezig is (Interviews, 2023). Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met de arbeidsmigranten die in 2023 zijn gevoerd. De respondenten die gehuisvest zijn bij hun werkgever en vermoedelijk legaal wonen, hebben nooit hoeven te verhuizen. Daarnaast beschikken deze respondenten over een eigen slaapkamer en een eigen badkamer en zijn de vertrekken schoon. De beheerder is er niet altijd, maar wel is er altijd iemand aanwezig.

De arbeidsmigranten die tijdens dit onderzoek zijn geïnterviewd geven aan, niet altijd het wettelijk minimum loon te ontvangen, terwijl men gemiddeld 50 uur per week werkt. Meerwerk of overwerk wordt niet betaald en men weet niet hoe men verzekerd 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 behuist, hoeft men niet te verhuizen en is de hygiëne en de brandveiligheid beter gebord. Bij illegale huisvesting is het beeld beduidend pessimistischer.

6.3.1.3 Het proces van vergunningsafhandeling verloopt doelmatig

De casestudie maakt duidelijk dat voor het huisvesten van arbeidsmigranten verschillende vergunningen nodig zijn. Zo dient men over een vergunning brandveilig gebruik te beschikken, maar ook over een vergunning voor de activiteit bouwen. De verschillende vergunningen kennen verschillende procedures. In de bevestiging stelt de gemeente dat de behandeling van de vergunning voor brandveilig gebruik volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure verloopt. De behandeling van de aanvraag bouwen verloopt volgens de reguliere voorbereidingsprocedure. Opvallend is, dat de aanvraag op 18 oktober 2021 wordt bevestigd door de gemeente, maar dat pas op 7 december 2021 wordt aangegeven dat de aanvraag niet volledig is. Tevens blijkt dan, dat ook de activiteit handelen in strijd met ruimtelijke regels in de aanvraag betrokken dient te worden.

Het oordeel van de AB-commissie is zeer bepalend voor het procesverloop. De behandeling van de aanvraag wordt namelijk opgeschort tot minimaal twee weken nadat de gemeente het advies van deze commissie heeft ontvangen. 18 januari 2022 heeft de AB-commissie echter nog geen bezoek gebracht. Uiteindelijk wordt op 7 juni 2022 een positief advies van de AB-commissie ontvangen, dus ruim een half jaar nadat de aanvraag is gedaan. Ook het oordeel van de omgevingsdienst is bepalend. De omgevingsdienst geeft op 20 april 2022 aan, dat de zaak in behandeling is genomen, eveneens een half jaar nadat de aanvraag is gedaan. Tot slot is het advies van de brandweer een bepalende factor. Dit advies wordt op 26 juli 2022 afgegeven.

Het blijkt voor de aanvrager moeilijk om de ontbrekende gegevens op te leveren. De termijn die de gemeente op 7 december 2021 hiervoor stelt (15 maart 2022), wordt niet gehaald en deze termijn wordt

verlengd tot 29 maart 2022. Vervolgens verlengt de gemeente de beslistermijn tot 12 mei 2022. Op 5 april blijkt, dat het tekenwerk nog steeds onvoldoende duidelijk is. 13 juni 2022 blijkt, dat nog steeds gegevens ontbreken. Opvallend is, dat nu gegevens worden gevraagd, die niet expliciet op 7 december 2021 worden gevraagd. Zo wordt nu een stikstofberekening gevraagd en ontbreken tevens gegevens in het kader van de brandveiligheid. Bovendien blijkt uit het advies van de omgevingsdienst, dat nog zeer veel extra werk verricht moet worden. Zo dient een nieuw bodemonderzoek uitgevoerd te worden en dient men te voorkomen dat de rugstreeppad het gebied binnen trekt. Uit een adviesformulier dat op 21 juni 2022 wordt ingevuld blijkt, dat de gegevens die de gemeente op 7 december 2021 heeft gevraagd, op 28 mei 2022 gedeeltelijk zijn ontvangen en dat toen pas de aanvraag in behandeling is genomen. Pas op 12 juli 2022 bevestigt de gemeente dat alle stukken en adviezen ontvangen zijn en dat overgegaan kan worden tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Deze vergunning wordt verstrekt op 26 juli 2022. Het betreft hier echter enkel het bouwen voor het tijdelijk huisvesten van 16 arbeidsmigranten.

De vergunning voor brandveilig gebruik laat dan nog op zich wachten. Op 26 juli 2022 brengt de brandweer advies uit. Dit advies is positief. 18 augustus 2022 wordt vervolgens een ontwerpvergunning opgesteld. Aangezien de ontwerpvergunning eerst zes weken ter inzage moet liggen, wordt de definitieve vergunning brandveilig gebruik pas op 13 oktober 2022 afgegeven.

De vraag rijst of deze procedure doelmatig is vormgegeven. Zo ontstaat de indruk, dat de verschillende adviserende actoren (AB-commissie, omgevingsdienst en brandweer) sequentieel werken ten opzichte van elkaar in plaats van simultaan. Zo brengt de omgevingsdienst pas op 3 mei 2022 advies uit, de AB-commissie op 7 juni 2022 en de brandweer op 26 juli 2022.

Hoewel wettelijk verschillende vergunningen moeten worden aangevraagd (bouwen, brandveilig gebruik, handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening), zou men kunnen overwegen de verschillende processen die hiertoe doorlopen moeten worden en met name de verschillende adviezen die moeten worden ingewonnen, te integreren en simultaan te laten lopen.

Opvallend is daarbij het benodigde bodemonderzoek. Het verkennend bodemonderzoek dat in opdracht van de adviseur van de aanvrager wordt ingesteld concludeert, dat een aanvullend bodemonderzoek niet noodzakelijk wordt geacht. De omgevingsdienst adviseert echter de aanvrager te verzoeken een nieuwe bodemonderzoek in te laten dienen, hetgeen inhoudt dat eerst een vooronderzoek moet worden uitgevoerd.

Daarnaast rijst de vraag in hoeverre het in het begin duidelijk was welke gegevens nu precies moesten worden opgeleverd. Zo wordt de benodigde stikstofberekening niet genoemd in de informatie-uitvraag van 7 december 2021. Op basis van deze casus kan geconstateerd worden, dat het aanleveren van de benodigde gegevens niet alleen veel tijd heeft gekost, maar ook zeer bepalend is voor het procesverloop. Illustratief in dit verband is de passage uit het adviesformulier van 21 juni 2022. Hierin wordt gesteld, dat op 7 december 2021 aanvullende gegevens worden opgevraagd door de gemeente, maar dat die gegevens pas gedeeltelijk op 28 mei 2022 worden ontvangen. Hierna wordt de aanvraag pas in behandeling genomen. Het laat zich raden, dat als deze gegevens eerder zouden zijn opgeleverd, de omgevingsvergunning voor bouwen en handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening) eerder verstrekt had kunnen worden.

In vergelijkend perspectief valt op, dat de gemeente veel actoren inschakelt ter advisering. Andere gemeenten maken bijvoorbeeld niet altijd gebruik van de Agrarische Beoordelings Commissie. Tevens valt

op, dat niet bij iedere gemeente verschillende vergunningen behoeven te worden aangevraagd. Zo volstaat een andere gemeente met één vergunning die zowel voor het bouwen als voor het gebruik dient. Deze factoren bepalen evenwel de snelheid waarmee de aanvraag kan worden afgehandeld.

In de procesbeschrijving vergunningverlening en initiatieven die als bijlage bij de strategie van juni 2023 wordt toegevoegd, wordt ingegaan op een aantal van de bovenstaande constatering met betrekking tot het vergunningsproces. Deze procesbeschrijving onderscheidt een drietal ronden. In de eerste ronde (verkennen en definiëren) vindt overleg plaats tussen de initiatiefnemer, gemeentelijke adviseurs en ketenpartners. Tijdens deze ronde komt de initiatiefnemer te weten waar rekening mee moet worden gehouden als het initiatief wordt vormgegeven. Deze eerste ronde resulteert in een gemeenschappelijk programma van eisen. Tijdens de tweede ronde licht de initiatiefnemer het globaal ontwerp van het initiatief toe, dat is vormgegeven op basis van het programma van eisen vanuit de eerste ronde. Het doel van dit gesprek is om te verkennen of alle eisen en wensen voldoende meegenomen en opgelost zijn in het ontwerp. Tijdens de derde ronde presenteert de initiatiefnemer het definitief ontwerp. Tijdens deze ronde wordt gezien of het plan voldoet aan alle gestelde criteria en kaders. Het gesprek resulteert in een beslissing of het ontwerp gereed is voor de vergunningsaanvraag (Proces vergunningverlening en initiatieven, juni 2023). Daarnaast is de coördinatieregeling in de Awb gewijzigd en kan de nieuwe coördinatieregeling gebruikt worden voor het hele omgevingsrecht. Met gecoördineerde besluitvorming wordt bedoeld dat besluiten zoveel mogelijk dezelfde voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming (bezwaar en beroep) hebben. De procedurestappen voor de verschillende besluiten vinden dan gelijktijdig plaats (Proces vergunningverlening en initiatieven, juni 2023). Het is ten tijde van dit onderzoek nog onbekend, wanneer het nieuwe proces in werking treedt en in hoeverre gebruik gaat worden gemaakt van de nieuwe coördinatieregeling.

6.3.2 Draagvlak

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

Bij de wording van de beleidsregels is het college niet over één nacht ijs gegaan. Zo heeft men de motie die wordt ingediend tijdens de behandeling van het evaluatierapport, i.e. om meer mogelijkheden voor huisvesting bij agrarische bedrijven te bieden, vertaald naar een maximum van 60 plekken per agrarisch bedrijf. Ook wordt waar mogelijk het ontwerpbeleid bijgesteld naar aanleiding van de zienswijzen die worden ingediend. Zo wordt de voorwaarde geschrapt dat een vergunning voor maximaal 20 jaar wordt verleend. Deze insteek draagt bij aan het creëren van het vereiste draagvlak: hoewel uiteraard niet iedere ingediende zienswijze kan worden overgenomen, krijgen de indieners een uitgebreide motivatie waarin staat verwoord hoe hun inbreng is verwerkt. In de praktijk is het verwerken van zienswijzen niet eenvoudig als tegenstrijdige belangen een rol spelen. Zo wordt op basis van de ingediende zienswijze van de provincie de mogelijkheid geschrapt dat ook buiten het agrarisch bouwvlak huisvesting mag plaatsvinden en voorstelbaar is, dat deze wijziging niet door iedereen wordt toegejuicht. Soms is een compromis denkbaar. Zo wordt het percentage éénpersoonkamers in eerste instantie op 50% gesteld, maar naar aanleiding van de bezwaren (die met name betrekking hebben op het argument dat dit te duur zou zijn) en naar aanleiding van een aangenomen amendement (raadsvergadering 8 juli 2021) wordt dit percentage later op 40% gesteld. Tijdens de gesprekken met huisvesters en werkgevers uit 2020 wordt aangegeven, dat het percentage eenpersoonkamers eerder een zaak van de bedrijven en niet zozeer van

de gemeente is. De gemeente zou hier in het geheel geen beleid op moeten voeren. Dergelijk beleid heeft bovendien tot gevolg dat er drie keer zoveel huisvesting nodig is, terwijl vrienden of partners mogelijk geen bezwaar hebben om een slaapkamer te delen.

Met betrekking tot het draagvlak valt op, dat de evaluatie uit 2019 expliciet ingaat op de rol van de raad. De raad stelt in die tijd niet alleen de beleidskaders vast, maar beoordeelt tevens de individuele principeverzoeken. “Dit is binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen hoogst ongebruikelijk en wordt door veel betrokkenen als onwenselijk gezien. Het is in tegenspraak met de principes van het dualisme”, zo concludeert het bureau dat de evaluatie uitvoert (RIGO, 10 september 2019, p. 8). RIGO adviseert daarop om de uitvoering van de regels, inclusief de beoordeling van principeverzoeken en vergunningaanvragen, over te laten aan de ambtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van het college.

Gesteld wordt in de gesprekken die tijdens dit onderzoek zijn gevoerd, dat de huisvesting van arbeidsmigranten vroeger zowel ambtelijk als bestuurlijk is blijven liggen. De laatste tijd wordt hier veel meer aandacht op gevestigd, hetgeen tevens te zien is in het meest recente uitvoeringsprogramma 2023 en in de strategie die door het college in juni 2023 wordt vastgesteld.

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

Sommige ambtelijke respondenten geven aan, dat vanaf de zomer van 2023 gestart wordt met een projectmatige aanpak voor het toezicht en de handhaving met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten. Andere respondenten stellen echter, dat dit project zich nog in de startfase bevindt. Tevens blijkt de gemeente niet over enige documenten (zoals een startdocument, een planning, een besluit of een adviesnota) te beschikken die betrekking hebben op dit project. Dit project kent vermoedelijk zijn grondslag in de strategie die in juni 2023 wordt vastgesteld en waarin wordt aangegeven dat handhaving en toezicht plaats kan vinden op basis van specifieke projecten.

De ambtenaren van de gemeente geven tijdens de interviews aan goed uit de voeten te kunnen met de beleidsregels. Wel rijst de vraag waarom bij het opkopen van een tweede bedrijf het totaal aan huisvestingsplekken gemaximeerd blijft op 60 en niet op 2x60. Daarnaast is de 40% norm niet altijd praktisch als arbeidsmigranten aangeven juist wel op één kamer te willen verblijven. Ook wordt erkend dat de nieuwe beleidsregels voor de agrarische bedrijven een versoepeling impliceren, maar dat dit niet geldt voor niet-agrarische bedrijven. Deze laatste categorie heeft veelal behoefte aan mid-stay huisvesting, maar de beleidsregels staan dit niet meer toe.

Tijdens de interviews wordt aangegeven dat men voldoende is toegerust. Men beschikt over voldoende opleiding, ervaring en capaciteit, terwijl ook de overige middelen toereikend zijn. Het uitvoeringsprogramma 2023 maakt melding van 1,8 fte. vacature voor toezicht en 1,8 fte. vacature voor handhaving. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat vanaf september 2023 de vacatures op het gebied van toezicht en handhaving zijn ingevuld. De omgevingsanalyse die als bijlage bij de strategie wordt opgeleverd laat zien, dat op het gebied van handhaving geen vacatures meer bestaan:

Capaciteit

Team	Functie	Begroot FTE	Bezet FTE	Vacature	Benodigde uren / fte doelen	Reguliere/Andere werkzaamheden
Ruimtelijk Beleid	Beleid Ruimtelijke Ordening	12,2	10,2	2,0	10 uur	10,17
	Teamleider Ruimtelijk beleid	1,0	1,0	0,0	0 uur	1,00
Vergunningen, Toezicht en Handhaving	Vergunningen*	12,88	12,88	0,0	250 uur	12,83
	Toezicht	5,8	5,0	0,8	2,5 fte	2,5
	Handhaving	3,8	3,8	0,0	2,55 fte	1,25
	Teamleider Omgevingszaken	1	1	0,0	18 uur	0,99

***Voor Vergunningen is een flexibele schil ingeregeld die gelijk staat aan minimaal 2,5 fte. Deze 2,5 fte zijn niet in dit aantal opgenomen.**

(Omgevingsanalyse, p. 18)

Daarnaast heeft de gemeente in juni 2023 werkafspraken met de veiligheidsregio gemaakt. Hierin staat opgenomen dat de veiligheidsregio 250 uur uittrekt voor het uitvoeren van controles op de brandveiligheid bij illegale huisvesting (Werkafspraken VRNHN, juni 2023).

Nieuw personeel moet echter wel worden ingewerkt. Een andere respondent stelt verder in dit verband dat de capaciteit voor handhaving en toezicht op huisvesting zeer beperkt is. De vraag rijst dan, hoe realistisch het uitvoeren van 75 integrale controles is. Bovendien trekken handhaving en toezicht ook een wissel op de juridische capaciteit van de gemeente.

6.3.4 Registratie

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

Aangezien bij verblijf korter dan vier maanden een BRP registratie niet verplicht is, heeft de gemeente geen zicht op het aantal arbeidsmigranten dat korter dan vier maanden verblijft. Ook als men langer dan vier maanden verblijft, heeft de gemeente hier niet altijd zicht op. De arbeidsmigranten moeten zich namelijk melden bij de gemeente en als dat niet gebeurt, zijn deze arbeidsmigranten niet bekend bij de gemeente. Met sommige ondernemers onderhoudt de gemeente goede contacten en deze ondernemers stimuleren de arbeidsmigranten om zich te laten registreren.

Soms wordt een adrescontrole uitgevoerd, veelal naar aanleiding van een binnengekomen brief van het UWV of de Belastingdienst. Tijdens dergelijke controles blijkt dan, dat meer personen wonen op hetzelfde adres, terwijl deze personen niet bekend waren bij de gemeente.

Eigenlijk zouden veel meer adrescontroles moeten worden uitgevoerd, aldus een respondent. We zien als gemeente de inschrijvingen, maar juist de niet-inschrijvingen zie je niet altijd, zo wordt wel gesteld in dit verband. Als tijdens een controle een short-stay arbeidsmigrant wordt aangetroffen, dan wordt wel een ID gevraagd en deze wordt ook geadministreerd. Na vier maanden voert men de controle dan nogmaals

uit om te bezien of de betreffende arbeidsmigrant geregistreerd staat in de BRP. Bij niet registratie worden dan ook wel bestuurlijke boetes uitgedeeld.

Het beeld op arbeidsmigranten is echter niet volledig. Respondenten stellen, dat de gemeente ongeveer 500 tot 600 locaties op het oog heeft waarvan men vermoedt dat hier zonder vergunning wordt gehuisvest. De gemeente vermoedt daarnaast, dat het eigenlijke aantal onvergunde adressen waar gehuisvest wordt, nog hoger ligt.

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

Het voorstel om de registratie in verblijfsregisters per locatie bij te houden, wordt door de arbeidsmigranten zelf tijdens de gesprekken uit 2020 positief ontvangen. Werkgevers en huisvesters zijn tijdens deze gesprekken terughoudender. Zij wijzen op het risico dat een dergelijke registratie een grote administratieve taak bij de werkgevers en de huisvesters zal neerleggen.

In de gesprekken met de arbeidsmigranten uit 2020 wordt duidelijk, dat arbeidsmigranten zich niet altijd inschrijven als men langer in Nederland verblijft. Soms weet men niet dat men zich moet inschrijven. Soms is men bang dat inschrijven tot fiscale problemen leidt. Soms geeft een uitzendbureau of de verhuurder geen toestemming om in te schrijven en wordt zelfs actief gecommuniceerd dat men zich niet moet inschrijven. Praktisch gezien is niet altijd vooraf bekend hoelang men in Nederland wil blijven en opteert men dan in eerste instantie voor short-stay, waarbij inschrijven niet verplicht is. Een online inschrijving zou de inschrijvingen vergemakkelijken.

Tijdens de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen wordt duidelijk, dat bij illegale huisvesting doorgaans niet geregistreerd wordt welke arbeidsmigranten waar wonen. Ook bij vergunde huisvesting heeft het merendeel geen nachtregister. Tijdens een ander interview wordt duidelijk dat de gemeente geen zicht heeft op short-stay arbeidsmigranten. Ook als men langer verblijft, heeft de gemeente hier niet altijd zicht op. Arbeidsmigranten laten zich namelijk niet altijd registreren als men langer dan vier maanden verblijft. Dit beeld wordt bevestigd tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten uit 2023. Geen van de vijf respondenten is geregistreerd. Soms adviseert het uitzendbureau om niet te registreren omdat dan meer belasting moet worden betaald. “Je kan er alleen maar gedoe mee krijgen”, is een illustratieve uitspraak in dit verband. Drie van de vijf respondenten hebben nog nooit van een registratie gehoord.

Veel arbeidsmigranten worden via uitzendbureaus ingeschakeld. Deze bureaus blijven bewust onder de radar van de gemeente en werken niet mee aan een adequate registratie. Vermoedelijk gaat het hier om fiscale redenen of om de verplichte ziektekostenverzekering. Het Westlandmodel zou goed kunnen werken voor Medemblik, maar de gemeente heeft hier nog geen stappen ingezet, zo geven de respondenten aan.

Aangegeven wordt, dat de gemeente een contactpersoon mist die actief contact zou kunnen zoeken met uitzendbureaus en andere werkgevers.

In december 2022 wordt de verordening op de heffing en invordering van verblijfsbelasting gepubliceerd. Het betreft een directe belasting die geheven wordt voor het houden van verblijf door personen die geen BRP registratie in Medemblik hebben. Aangezien de belasting wordt geheven naar het aantal

overnachtende personen vermenigvuldigd met het aantal overnachtingen, zou de aangifte die voor deze belasting moet worden gedaan een goed inzicht kunnen bieden in short-stay arbeidsmigranten. Ook de aangifte voor de verblijfsbelasting biedt echter niet altijd een goede basis. In de praktijk wordt namelijk wel getwijfeld over de getrouwheid van de opgaven voor de verblijfsbelasting. Soms wordt geopteerd voor het forfaitair bedrag ex artikel 5 van de verordening omdat men dan minder belasting hoeft te betalen dan bij een opgave van het aantal daadwerkelijke overnachtingen.

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. Daarnaast is nog geen sprake van een systematische koppeling tussen de administratie van de verblijfsbelasting en de registratie van arbeidsmigranten. Overigens geven andere gemeenten die in de vergelijking zijn betrokken ook nog geen actieve invulling aan de ambitie om de registratie te verbeteren. 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).

Toch zijn wel mogelijkheden te verkennen. In de ambtelijke respons wordt namelijk het volgende aangegeven: “Iedereen die tegen betaling nachtverblijf aanbiedt aan personen moet een nachtregister bijhouden. Het doel van het nachtregister is dat hulpdiensten beter hun werk kunnen doen bij een calamiteit. Daarnaast dient u verblijfsbelasting te innen bij iedereen aan wie u een overnachting aanbiedt conform de Verordening Verblijfsbelasting. In artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht en in artikel 2:38 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Medemblik is vastgelegd dat verblijfsaanbieders verplicht zijn een nachtregister bij te houden. Als ze dit niet doen, zijn ze strafbaar. De gegevens die bijgehouden moeten worden zijn: naam, beroep of betrekking, woonplaats, dag van aankomst en dag van vertrek van de personen. De verblijf aanbieder dient zelf zorg te dragen voor het bijhouden van een nachtregister. Dit nachtregister kan steekproefsgewijs, en ook met terugwerkende kracht, opgevraagd worden. Als de gemeente daar reden voor heeft, is deze bevoegd het nachtregister op te vragen” (Ambtelijke reactie, 22 juni 2023).

Hieruit valt op te maken, dat los van de RNI registratie, een nachtregister verplicht kan worden gesteld en door de gemeente ook als verplichting is opgenomen. Men zou aan de hand van dit nachtregister kunnen traceren waar en wanneer arbeidsmigranten gehuisvest worden. Het probleem hierbij is uiteraard, dat de gemeente niet weet waar illegale huisvesting plaatsvindt. Huisvesters die onvergund huisvesten zullen niet snel uit zichzelf een nachtregister bijhouden en aanleveren.

6.4 *Aanvullende bevindingen*

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

Geconstateerd kan worden dat het college de meest relevante informatie deelt met de gemeenteraad. Het evaluatierapport wordt eind 2019 gedeeld met de raad en tevens worden op 26 november 2020 de ontwerpbeleidsregels voorgelegd aan de raad. Daarbij worden tevens eerder uitgevoerde onderzoeken (van Decisio en Rigo) toegevoegd. De uiteindelijke beleidsregels worden in mei 2021 voorgelegd aan de raad ter besluitvorming. Nadien worden onderzoeken op dit terrein gedeeld met de raad. Zo wordt op 20 december 2022 een raadsinformatiebrief aangeboden met betrekking tot de actualisatie die door Decisio is uitgevoerd. In diezelfde periode wordt via een raadsinformatiebrief het onderzoek van Sweco gedeeld met de raad. De boodschap is daarbij niet altijd vrolijk in toonzetting: “Het is ook een feit dat de huisvesting van deze doelgroep nog niet afdoende geregeld is en kwalitatief soms onder de maat is”, zo wordt in de informatienota over het Sweco-onderzoek gesteld.

Daarnaast wordt de raad op gezette tijden geïnformeerd op het gebied van toezicht en handhaving. Zo wordt op 16 februari 2022 de evaluatie van het uitvoeringsprogramma 2021 aangeboden aan de raad. 13 december 2021 wordt het VTH-beleid en het uitvoeringsprogramma 2022 ter informatie aangeboden aan de raad en op 14 december 2022 wordt een informatienota aangeboden waarin het uitvoeringsprogramma 2023 wordt toegelicht. Hierbij valt op, dat het college ook minder positieve boodschappen communiceert. Zo wordt in de berichtgeving van 13 december 2021 gesteld dat naar het oordeel van de provincie het toezicht en de handhaving nog niet voldoet aan de kwaliteitscriteria. Tevens valt op, dat de huisvesting van arbeidsmigranten vanaf 2023 geprioriteerd wordt: “Voor een deel is dit uitvoeringsprogramma een kopie van 2022, met één uitzondering: een aantal stappen die we willen zetten in de aanpak van illegale bewoning in woonwijken en op recreatieparken en de toetsing en controle van evenementen. Deze twee thema’s komen uit het beleid waaraan we nu werken, en bestemd voor de komende jaren, maar we willen ze in 2023 al oppakken” (Informatienota, 14 december 2022). De hoge prioritering van het onderwerp huisvesting arbeidsmigranten wordt ook duidelijk aan de hand van de uitvoerings- en handhavingsstrategie die in juni 2023 door het college wordt vastgesteld.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie wordt op 20 juni 2023 via een informatienota gedeeld met de raad.

De raad vervult een actieve rol. Tijdens de behandeling van het evaluatierapport op 19 december 2019 wordt een aantal amendementen en een motie ingediend. Ook tijdens de behandeling van de ontwerpregels in de commissievergadering van 12 november 2020 worden relatief veel vragen over deze regels gesteld. Vervolgens worden tijdens de behandeling van de ontwerpregels in de raad eveneens amendementen en moties ingediend. Deze actieve rol is zeer duidelijk te zien in de behandeling van de uiteindelijke beleidsregels. Zo worden in de aanloop naar de commissiebehandeling op 31 mei 2021 schriftelijke vragen ingediend en dit geldt ook voor de tweede commissievergadering van 28 juni 2021. Tijdens de commissievergadering van 28 juni 2021 wordt in drie termijnen gesproken over de beleidsregels, waarbij zeer veel onderwerpen aan bod komen.

Tijdens de behandeling van de beleidsregels in de raad op 8 juli 2021 worden 17 amendementen ingediend. Daarbij wordt één amendement aangenomen dat betrekking heeft op het percentage huisvestingsplekken. De actieve rol van de raad laat zich daarbij tevens illustreren aan de hand van een

ingediende motie, waarin het college wordt opgeroepen commissievragen tijdig te beantwoorden. De behandeling zelf duurt twee uur en wordt op 9 september 2021 voorgezet.

Op basis van een advies uit het evaluatierapport, wordt de rol van de raad met betrekking tot individuele aanvragen beperkt. De raad neemt hier echter niet zonder meer genoegen mee. Eén amendement beoogt dan ook de beleidsregels aan te passen in die zin, dat aanvragen die afwijken van de beleidsregels ter goedkeuring worden voorgelegd aan de raad. Aangezien de stemmen met betrekking tot dit amendement staken, wordt het amendement voor de september vergadering gewijzigd. De nieuwe tekst wordt dan: “Aanvragen om omgevingsvergunning die afwijken van de beleidsregels en niet in eerste instantie worden afgewezen, kunnen door het college ter advisering voorgelegd worden aan de raad” (Raadsvergadering, 9 september 2021). Hoewel het college dit nieuwe amendement ontraadt, wordt na schorsing de tekst gehandhaafd en het amendement aangenomen.

De vraag rijst overigens, in hoeverre dit adviesrecht niet al gewaarborgd is door de Omgevingswet. In een bijlage die bij de strategie van juni 2023 wordt aangeboden, wordt hierover het volgende gesteld:

“Intitulé⁸

Adviesrecht raad en verplichte participatie aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten 2022

Artikel 1 Adviesrecht raad

Een (bindend) advies van de raad van de gemeente Medemblik is op grond van artikel 16.15a lid b onder 1 van de Omgevingswet vereist voor door de raad aangewezen buitenplanse omgevingsactiviteiten.

De volgende buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zijn bij raadsbesluit d.d. 17 februari 2022 door de raad aangewezen:

1. Een woningbouwinitiatief voor 11 tot 100 woningen dat niet past binnen het door de raad vastgestelde beleid, nota van uitgangspunten, stedenbouwkundige visie of ander ruimtelijk kader;
2. Een woningbouwinitiatief voor 100 of meer woningen;
3. Een initiatief dat niet past binnen het door de raad vastgestelde en geldende beleid “Huisvesting buitenlandse werknemers gemeente Medemblik” (Adviesrecht raad, juni 2023).

Deze actieve rol kan ook worden geconstateerd bij de verblijfsbelasting. Zo worden voorafgaand aan de raadscommissie van 2 december 2021, waarin de herfstnota staat geagendeerd, vragen gesteld over deze verblijfsbelasting. Tijdens deze raadscommissie komt men vrij uitgebreid terug op de verblijfsbelasting. Daarbij wordt geconstateerd dat voor 2021 4 ton aan inkomsten arbeidsmigranten was ingeboekt, maar dat er € 0 is binnengekomen. Hier is de raad niet eerder van op de hoogte gesteld. Op dat moment kan het college enkel aangeven dat men er druk mee bezig is en dat men in 2022 tot heffing over zal gaan. De verblijfsbelasting komt tevens terug bij de raadscommissie van 29 juni 2023 waarbij de jaarrekening 2022 wordt besproken. Nu blijkt € 419.000 meer dan begroot binnengekomen te zijn. De vragensteller wil graag weten of dit extra bedrag nu afkomstig is van arbeidsmigranten. Aangezien de gemeente geen uitsplitsing kan maken naar doelgroep, kan deze vraag echter niet beantwoord worden.

⁸ Opschrift.

In vergelijkend perspectief valt op, dat het college zeer frequent de raad informeert. De gemeente heeft recentelijk beleidsregels opgesteld met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en hierop is de raad nauwgezet meegenomen. Dit biedt de raad vervolgens de mogelijkheid om actief te participeren in de beleidsvorming en van deze mogelijkheid heeft de raad zeer zeker gebruik gemaakt. Ook op het gebied van toezicht en handhaving wordt de raad goed geïnformeerd. De indruk bestaat, dat het college actief bespreking en discussie binnen de raad aanjaagt en dat de raad vervolgens goed gebruik maakt van deze geboden mogelijkheid. Tevens valt op, dat tijdens de wording van de nieuwe beleidsregels expliciet de rol van de raad met betrekking tot individuele uitzonderingsgevallen geagendeerd en besproken wordt. Dit leidt zonder twijfel tot duidelijkheid met betrekking tot de rol van de raad en de rol van het college.

6.4.2 Wettelijke grondslag handhaving

Op basis van artikel 224 van de Gemeentewet heeft de gemeente een toeristenbelasting ingesteld, zij het, dat deze in Medemblik de verblijfsbelasting wordt genoemd. Hoewel de Verblijfsrichtlijn een verplichte registratie bij een verblijf korter dan drie maanden in de weg staat, dient iemand die verblijf aanbiedt wel een nachtregister bij te houden op grond van artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht (overigens ook op basis van artikel 2:38 van de APV).

De omgevingsanalyse stelt met betrekking tot het handhavingskader het volgende: “Voor handhaving was afgesproken om in het programma per park een handhavingsparagraaf op te stellen. Op 21 september 2021 heeft het college de Beleidsregel handhaving recreatief gebruik recreatieverblijven gemeente Medemblik 2016 echter ingetrokken. Deze beleidsregel gaf een prioritering voor de handhaving per park (tot 2018) en een staffel voor de hoogte van dwangsommen en lengte van begunstigingstermijnen. Voor dit laatste kunnen we terugvallen op de U&H-strategie (waarin aansluiting is gezocht bij de Landelijke handhavingsstrategie), maar voor de prioritering hebben we nu geen kaders. Er wordt thans dus gehandhaafd aan de hand van meldingen en handhavingsverzoeken. Dit heeft tot gevolg dat we wel individuele gevallen aan (kunnen) pakken, maar niet een geheel park en onze handhaving reactief is. Het zicht en grip op de parken verdwijnt ook. Ook onze geloofwaardigheid komt in het geding door langdurig niet handhaven. Het beeld kan ontstaan dat we gedogen terwijl hier (op de meeste parken) geen sprake van is” (Omgevingsanalyse, juni 2023).

In de beleidsregels wordt gesteld, dat huisvesting minimaal aan de SNF normen dient te voldoen. De vraag is, in hoeverre de gemeente hierop mag handhaven. Het aanjaagteam stelt op dit punt het volgende: “Gemeenten kunnen dit niet stellen als voorwaarde voor het afgeven van een (ver)bouwvergunning (vanwege uitputtendheid van het Bouwbesluit en art. 122 Woningwet en jurisprudentie)” (Aanjaagteam, 2020, p. 42). “Bij de locaties voor arbeidsmigranten die niet meedoen aan SNF-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)” (Aanjaagteam, 2020, p. 38). Deze eis zou wel kunnen worden opgenomen in het kader van een verhuurvergunning. De Stichting Normering Flexwonen (SNF) komt voort uit de Nationale Verklaring Tijdelijke Huisvesting Arbeidsmigranten die op 28 maart 2012 is ondertekend door een groot aantal partijen. De SNF beheert het register van ondernemingen die aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten voldoen en onderhoudt de normen.

6.4.3 De verblijfsbelasting

Woonhuizen worden in de praktijk wel opgekocht door uitzendbureaus, vastgoedondernemers en huisjesmelkers. Onder het tabblad in de gemeentelijke administratie blijkt dan, dat geen bewoners staan geregistreerd op het adres. Op basis hiervan stelt de gemeente een leegstandslijst samen. Bij de panden op deze lijst bestaat het vermoeden dat zij toch bewoond worden. Alle eigenaren van de panden op de leegstandslijst worden aangeschreven met het verzoek om aan te geven wie het pand bewoont. Hier komen verschillende reacties op terug en soms wordt in het geheel geen antwoord gegeven. Aan het eind van het jaar vraagt de gemeente om een opgave voor de verblijfsbelasting. Als geen opgave wordt gedaan, dan kan een forfaitair bedrag worden opgelegd (Interview, 22 juni 2023).

Opmerkelijk is, dat de verordening Verblijfsbelasting geen grondslag biedt om een forfaitair bedrag op te leggen indien geen opgave wordt gedaan. In artikel 5 van de verordening staat namelijk, dat het opleggen van een forfaitair bedrag alleen kan op verzoek van de belastingplichtige en bovendien alleen als het gaat om vakantieonderkomens, stacaravans en mobiele kampeeronderkomens.

Dit wordt onderschreven in de respons. De forfaitaire berekeningswijze is enkel bedoeld voor gevallen zoals omschreven in artikel 5 lid 1 van de verordening. Bij het uitblijven van een opgave wordt evenwel het maximale forfaitaire bedrag opgevoerd, hoewel het forfait hier niet voor bedoeld is. In sommige gevallen dient men een bezwaar in tegen deze forfaitaire heffing, maar dit gebeurt zelden. In ieder geval wordt altijd eerst door de gemeente een verzoek gedaan om een opgave verblijfsbelasting in te dienen, zeker als er geen mensen op een adres ingeschreven staan. Bij het uitblijven hiervan wordt een rappel verzonden en pas daarna wordt het maximale forfait in rekening gebracht.

Sommige agrariërs zijn niet gewend in de heffing te worden betrokken en menen nog steeds dat voor arbeidsmigranten de heffing niet voldaan hoeft te worden. Soms wordt dan gesteld dat verhuurd wordt aan inwoners van de gemeente, terwijl bij de gemeente zelf niemand staat ingeschreven. De gemeente heeft in meerdere gevallen aangegeven dat bij iedereen verblijfsbelasting in rekening wordt gebracht, tenzij de huisvester een bewijs van inschrijving kan overleggen.

Als de gemeente een reden daarvoor heeft, is de gemeente bevoegd het verplichte nachtregister op te vragen. Dit kan steekproefsgewijs en met terugwerkende kracht en kan een basis zijn om de verblijfsbelasting op te leggen, aldus de ambtelijke respons in dit verband.

Een mogelijkheid kan zijn, om een bestuurlijke sanctie op te leggen, indien geen opgave wordt gedaan. Hier is echter nog geen grondslag voor gevonden.

Desgevraagd wordt in dit verband gesteld: “X heeft u onlangs gesproken en u geïnformeerd dat X verblijfbieders van arbeidsmigranten, die geen opgave doen van het werkelijk aantal overnachtingen, forfaitair in de heffing betreft. Hiervoor ontbreekt, zoals X met u heeft besproken, in de verordening verblijfsbelasting de wettelijke grondslag. U ziet dus geen beleidsregel of andere verordening over het hoofd” (Ambtelijke reactie, 28 juni 2023).

Hierop wordt ambtelijk het volgende aangevuld: “Als, na meerdere verzoeken daartoe, geen aangifte wordt gedaan mag het aantal overnachtingen in redelijkheid worden ingeschat bijvoorbeeld aan de hand van het aantal slaapplekken. X maakt een inschatting van het aantal overnachtingen op basis van de bij haar bekend zijnde gegevens. De gemeente heeft geen afzonderlijke beleidsmaatregel voor een bestuurlijke sanctie. Op grond van artikel 67a AWR kan wel een bestuurlijke verzuimboete worden

opgelegd gelijktijdig met de vaststelling van de aanslag. Van deze mogelijkheid maken wij (nog) geen gebruik” (Ambtelijke reactie, 3 juli 2023).

6.5 Slotanalyse

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

Operationele norm	Paragraaf in de analyse	Constatering
Operationele norm voor beleid	6.2	
Het beleid is conform Nationale wetgeving en EU-richtlijnen vormgegeven.	6.2.1.1	Het beleidskader verhoudt zich goed tot nationale wetgeving en tot de EU-richtlijnen.
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	De beleidsregels laten duidelijk zien waar en voor welke categorie (short-stay of mid-stay) huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk is. Ook worden de gehanteerde begrippen eenduidig toegelicht en consistent gehanteerd.
Eén persoon per slaapkamer en minimaal 15 m2 leefoppervlakte per persoon. 5,5 m2 per slaapkamer.	6.2.1.3	In de beleidsregels wordt een norm van 40% gehanteerd. De gemeente hanteert de SNF-norm: 12 m2 leefoppervlakte per persoon en 3,5 m2 per slaapkamer. Het hanteren van de SNF-norm komt ook bij andere gemeenten voor.
Voorzieningen op het gebied van inburgering en integratie worden actief opengesteld voor EU-arbeidsmigranten.	6.2.1.4	De gemeente zoekt niet actief contact met arbeidsmigranten en gemeentelijke voorzieningen, zoals taalcursussen, voorlichting over rechten en plichten, etc. worden niet actief aangeboden. Arbeidsmigranten geven op hun beurt aan geen behoefte te hebben aan contact met de gemeente. Men is bevreesd dat contact met de gemeente leidt tot het betalen van meer belasting.

De gemeente beschikt over een actueel (jaarlijks vastgesteld) toezichtsplan.	6.2.1.5	Geconstateerd kan worden dat de gemeente voor 2023 over een voldoende concreet toezichtplan beschikt om het toezicht en de handhaving met betrekking tot het huisvesten van arbeidsmigranten gestalte te kunnen geven. Zeker in vergelijkend perspectief worden in dit toezichtplan ambities vertaald naar concrete activiteiten die ook na afloop van het jaar adequaat geëvalueerd kunnen worden. De uitvoerings- en handavingsstrategie, zoals deze in juni 2023 door het college wordt vastgesteld, merkt het risico op illegale bewoning als zeer hoog aan.
Duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheid heeft.	6.2.2.1	Aan de hand van de beleidsregels wordt duidelijk, dat de gemeente een faciliterende en toetsende rol vervult en dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het naleven van de voorwaarden die de gemeente verbindt aan een omgevingsvergunning. Deze verantwoordelijkheidstoedeling wordt bevestigd in de uitvoerings- en handavingsstrategie, die in juni 2023 wordt vastgesteld. Ten aanzien van het toezicht is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Uiteraard voert de gemeente toezicht uit op de naleving van de voorwaarden zoals gesteld in de omgevingsvergunning. Daarnaast dient de huisvester op basis van een beheerplan echter ook de nodige activiteiten op het gebied van toezicht te ondernemen.
Het beleid is gebaseerd op valide causale relaties.	6.2.2.2	De gemeente veronderstelt een verband tussen onvoldoende beschikbare huisvesting, illegale huisvesting en risico's. Dit verband wordt ook door andere gemeenten gehanteerd. Wel rijst de vraag of men illegale huisvesting het best tegen kan gaan door middel van toezicht en handhaving of eerder door middel van een optimalisatie van het vergunningsproces.
Operationele norm voor uitvoering	6.3	

Vanuit de gemeente wordt toezicht uitgeoefend op de naleving van gemeentelijke bepalingen.	6.3.1.1	Vraagtekens kunnen worden gezet bij het ambitieniveau op het gebied van toezicht en handhaving. Als men ervan uitgaat, dat in 2021 55 controles zijn uitgevoerd, lijkt het aantal van 75 in 2023 aan de hoge kant. In de omgevingsanalyse die medio 2023 wordt gepresenteerd, gaat men overigens van 50 controles uit.. In vergelijkend perspectief valt op, dat de gemeente specifieke controles op illegale huisvesting uitvoert en deze ook intensiveert. Ook het aanleggen van een leegstandslijst en het leggen van de relatie met de verblijfsbelasting, vallen in positieve zin op. Het gegeven dat de gemeente geen volledig zicht heeft op illegale huisvesting, doet zich tevens bij andere gemeenten voor. Het feit dat een inschatting wordt gemaakt van de omvang van illegale huisvesting, valt in positieve zin op. Het opleggen van bestuurlijke sancties wordt ook in andere gemeenten toegepast. De voorgenomen acties, zoals geformuleerd in de omgevingsanalyse, kunnen in vergelijkend perspectief als zeer positief worden aangemerkt. Op basis hiervan kan geconstateerd worden, dat de gemeente daadwerkelijk bezig is de effectiviteit van toezicht en handhaving te optimaliseren.
De huisvesting geschiedt conform het gemeentelijk beleid.	6.3.1.2	Illegale huisvesting is minder goed op orde dan legale huisvesting. 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 gehuisd, behoeft men niet te verhuizen en is de hygiëne en de brandveiligheid

		beter gebord. Bij illegale huisvesting is het beeld beduidend pessimistischer.
Het proces van vergunningsafhandeling verloopt doelmatig.	6.3.1.3	Het proces is sterk afhankelijk van externe partijen, zoals de omgevingsdienst, de brandweer en de AB-commissie. De vraag rijst of de procedure doelmatig is vormgegeven. Zo ontstaat de indruk, dat de verschillende adviserende actoren (AB-commissie, omgevingsdienst en brandweer) sequentieel werken ten opzichte van elkaar in plaats van simultaan. Zo brengt in de onderzochte casus de omgevingsdienst op 3 mei 2022 advies uit, de AB-commissie op 7 juni 2022 en de brandweer op 26 juli 2022. Daarnaast worden per benodigde vergunning verschillende processen gevoerd. Het blijkt voor een aanvrager moeilijk om de gegevens op te leveren die de gemeente vraagt. Soms worden tijdens de behandeling ook additionele gegevens door de gemeente opgevraagd. Ook dit heeft een vertragend effect op de doorlooptijd, zo wijst de casestudie uit.
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	Bij de wording van de beleidsregels zijn de ingediende zienswijzen zorgvuldig behandeld. In de reactie op de zienswijzen wordt aangegeven waarom men sommige punten al dan niet heeft vertaald naar de definitieve beleidsregels. De definitieve beleidsregels worden na een tweede behandeling in de raad geamendeerd vastgesteld.
Ambtenaren die het beleid uitvoeren zijn voldoende gecommitteerd. Voldoende opleiding, werkervaring en	6.3.3.1	De ambtenaren van de gemeente geven tijdens de interviews aan goed uit de voeten te kunnen met de beleidsregels. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat men voldoende is toegerust. Men

capaciteit aanwezig. Voldoende middelen zijn beschikbaar om het beleid uit te kunnen voeren: ICT voorzieningen, administraties, overige middelen.		beschikt over voldoende opleiding, ervaring en capaciteit, terwijl ook de overige middelen toereikend zijn. De openstaande vacatures op het gebied van toezicht en handhaving zijn in september 2023 ingevuld. Nieuw personeel moet echter wel worden ingewerkt. Een andere respondent stelt verder in dit verband dat de capaciteit voor handhaving en toezicht op huisvesting zeer beperkt is. De vraag rijst dan, hoe realistisch het uitvoeren van de geplande hoeveelheid integrale controles is.
De gemeente weet waar arbeidsmigranten wonen, waar ze werken en via welke werkgever dat gebeurt.	6.3.4.1	Aangezien bij verblijf korter dan vier maanden een BRP registratie niet verplicht is, heeft de gemeente geen zicht op het aantal arbeidsmigranten dat korter dan vier maanden verblijft. Ook als men langer dan vier maanden verblijft, heeft de gemeente hier niet altijd zicht op. De arbeidsmigranten moeten zich namelijk melden bij de gemeente en als dat niet gebeurt, zijn deze arbeidsmigranten niet bekend bij de gemeente. Eigenlijk zouden veel meer adrescontroles moeten worden uitgevoerd, aldus een respondent. Als tijdens een controle een short-stay arbeidsmigrant wordt aangetroffen, dan wordt wel een ID gevraagd en deze wordt ook geadministreerd. Na vier maanden voert men de controle dan nogmaals uit om te bezien of de betreffende arbeidsmigrant geregistreerd staat in de BRP. adrescontroles zou moeten uitvoeren. Het beeld op arbeidsmigranten is echter niet volledig. Respondenten stellen, dat de gemeente ongeveer 500 tot 600 locaties op het oog heeft waarvan men vermoedt dat hier zonder vergunning wordt gehuisvest. De gemeente vermoedt daarnaast, dat het eigenlijke aantal onvergunde adressen waar gehuisvest wordt, nog hoger ligt.
De gemeente leeft de BRP bepalingen onverkort na. De	6.3.4.2	Tijdens de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen wordt duidelijk, dat bij illegale huisvesting doorgaans niet geregistreerd wordt welke arbeidsmigranten waar wonen. Ook bij

gemeente stimuleert een RNI registratie.		vergunde huisvesting heeft het merendeel geen nachtregister. Tijdens een ander interview wordt duidelijk dat de gemeente geen zicht heeft op short-stay arbeidsmigranten. Ook als men langer verblijft, heeft de gemeente hier niet altijd zicht op. Dit beeld wordt bevestigd tijdens de gesprekken met de arbeidsmigranten uit 2023. Geen van de vijf respondenten is geregistreerd. Soms adviseert het uitzendbureau om niet te registreren omdat dan meer belasting moet worden betaald.
---	--	--

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

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

- De gemeente beschikt over een actueel beleidskader, dat in september 2021 door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het beleidskader dat de gemeente met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten heeft opgesteld, voldoet aan de nationale wetgeving en aan de relevante EU-richtlijnen.
- De beleidsregels laten duidelijk zien waar en voor welke categorie (short-stay of mid-stay) huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk is. Ook worden de gehanteerde begrippen eenduidig toegelicht en consistent gehanteerd.
- Hoewel het landelijke Aanjaagteam ervoor pleit om één persoon per slaapkamer te huisvesten, hanteert de gemeente een norm van 40% éénpersoonsslaapkamers. De gemeente hanteert de SNF-norm waar het de minimumoppervlakte van de huisvesting betreft: 12m² leefoppervlakte per persoon en 3,5 m² per slaapkamer. Deze norm wordt ook door andere gemeenten gehanteerd. Het Aanjaagteam hanteert een striktere norm: 15 m² leefoppervlakte per persoon en 5,5 m² per slaapkamer.
- De gemeente zoekt niet actief contact met arbeidsmigranten. Gemeentelijke voorzieningen, zoals taalcursussen, voorlichting over rechten en plichten, etc. worden niet actief aangeboden.
- Arbeidsmigranten hebben de neiging contact met de gemeente te vermijden, waardoor registratie onvoldoende plaats vindt. Men is bevreesd dat contact met de gemeente leidt tot het betalen van meer belasting. Sommige huisvesters of werkgevers stimuleren dit vermijdingsgedrag.
- De gemeente beschikt voor 2023 over een voldoende concreet toezichtplan. Het risico op illegale bewoning wordt voldoende onderkend.
- 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. In vergelijking met de gemeente Opmeer, valt het participatieprotocol dat in juni 2023 als bijlage bij de handhavingsstrategie aan het college wordt aangeboden, in positieve zin op.
- Het beleid gaat uit van een relatie tussen onvoldoende beschikbare huisvesting, illegale huisvesting en risico's die illegale huisvesting met zich meebrengt.
- De gemeente voert specifieke controles uit op illegale huisvesting en heeft deze onlangs geïntensiveerd. De gemeente heeft een leegstandslijst. Er wordt daarnaast gehandhaafd op basis van binnengekomen klachten en meldingen en er worden herhaalde controles uitgevoerd met het oog op een juiste registratie. De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de omvang van illegale huisvesting en past het beleid hierop aan.
- Vraagtekens kunnen worden gezet bij het ambitieniveau op het gebied van toezicht en handhaving. Als men ervan uitgaat, dat in 2021 55 controles zijn uitgevoerd, lijkt het aantal van 75 in 2023 aan de hoge kant. In de omgevingsanalyse die medio 2023 wordt gepresenteerd, gaat men overigens van 50 controles uit. De voorgenomen acties, zoals geformuleerd in de omgevingsanalyse, kunnen als positief worden aangemerkt.

- 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.
- In vergelijking met de gemeente Opmeer valt op, dat de gemeente Medemblik meer externe actoren inschakelt ter advisering. De gemeente Opmeer maakt bijvoorbeeld in de onderzochte casus geen gebruik van de Agrarische Beoordelings Commissie. Daarnaast valt op, dat in de onderzochte casus bij de gemeente Opmeer geen verschillende vergunningsprocessen doorlopen hoeven te worden. Zo wordt volstaan met één vergunningsproces, dat zowel voor het bouwen als voor het gebruik dient. Deze factoren bepalen evenwel de snelheid waarmee de aanvraag kan worden afgehandeld.
- De gemeente slaagt er niet altijd in tevoren duidelijk aan te geven welke gegevens voor de aanvraag noodzakelijk zijn, met vertraging tot gevolg, zo wijst de casestudie uit.
- De beleidsregels kunnen op voldoende steun vanuit de gemeenteraad en ambtelijke organisatie rekenen.
- De gemeente onderneemt geen pogingen om de registratie te verbeteren, zoals de invoering van het Westland model. Er is (nog) geen sprake van een verifieerbare koppeling tussen de administratie van de verblijfsbelasting en de registratie van arbeidsmigranten.
- De raad vervult zijn kaderstellende en controlerende functie op een adequate wijze.
- Het college informeert de raad op een adequate wijze. Voorafgaand aan het opstellen van nieuwe beleidsregels of het nemen van collegebesluiten informeert het college de raad en gaat met de raad hierover in gesprek.

7.2 Aanbevelingen

Uit de bovenstaande conclusies volgen de volgende aanbevelingen:

- 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.
- Optimaliseer het vergunningenproces, onder meer door de verschillende processen en met name de verschillende externe adviezen te integreren en simultaan te laten lopen. De procesbeschrijving vergunningverlening en initiatieven die als bijlage bij de strategie van juni 2023 zijn toegevoegd, geeft een goede opmaat om tot een optimalisatie van het vergunningsproces te komen.
- Stimuleer de registratie van arbeidsmigranten, onder meer door invoering van het Westlands model en door huisvesters op het belang van registratie aan te spreken. 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.

Lijst van geraadpleegde documenten

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.
- Gemeente Medemblik, Collegevoorstel, Uitvoerings- en handavingsstrategie 2023-2026, 20 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, Locatie A te Oostwoud, 7 juni 2022.
- Omgevingsdienst, Locatie A te Oostwoud, Advies omgevingsvergunning t.b.v. nieuwbouw logiesunits, 3 mei 2022.
- Gemeente Medemblik, Beoordeling Agrarische Beoordelings Commissie/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 Locatie A, 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.

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 bedrijfsterreinen, 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 bedrijfsterreinen, 17 april 2018.
- Gemeente Opmeer, Adviesnota B&W, Nota Huisvesting EU arbeidsmigranten in West-Friesland, 23 oktober 2012.
- Conclusie, 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.

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.

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.