

CONCEPT

Beleidsregel logies arbeidsmigranten Haarlemmermeer 2025

Het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer,

overwegende dat,

- het wenselijk is om een beleidsregel vast te stellen over de wijze van tijdelijk huisvesten van arbeidsmigranten in het agrarisch gebied, glastuinbouwgebied en in leegstaande kantoren in de vorm van logies;
- het wenselijk is om te zorgen voor veilige, kwalitatieve en goed gereguleerde huisvesting voor arbeidsmigranten;
- er inspraak is verleend over de beleidsregel;

gelet op:

artikel 4.81, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht;

de artikelen 5.1, lid 1 onder a en 5.36, lid 1 van de Omgevingswet;

artikel 8.0a, lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving; en

de artikelen 6.42, lid 1 onder i en 6.47, onder h van de Omgevingsverordening Noord-Holland NH 2022;

besluit de volgende beleidsregel vast te stellen:

Beleidsregel logies arbeidsmigranten Haarlemmermeer 2025

Artikel 1 Reikwijdte

Deze beleidsregel gaat over de wijze waarop het college aanvragen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit beoordeelt die gaan over het tijdelijk huisvesten van arbeidsmigranten in de vorm van logies in het agrarisch gebied, glastuinbouwgebied en in leegstaande kantoren. De beleidsregel is bedoeld om de afwegingen die het college maakt van tevoren te verduidelijken aan de hand van uitgangspunten en onderdelen.

Artikel 2 Begripsbepalingen

Bij de toepassing van deze beleidsregel worden de volgende begripsbepalingen gehanteerd:

<i>arbeidsmigrant:</i>	iemand die tijdelijk in Nederland komt werken en in de gemeente Haarlemmermeer verblijft en die zijn hoofdverblijf elders heeft;
<i>agrarisch gebied:</i>	gebied dat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan is bestemd als agrarisch of gebied waarbinnen volgens het permanente deel van het omgevingsplan agrarische activiteiten kunnen worden verricht;
<i>glastuinbouwgebied:</i>	gebied dat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan is bestemd voor glastuinbouw of gebied waarbinnen volgens het permanente deel van het omgevingsplan agrarische activiteiten in de vorm van glastuinbouw kunnen worden verricht;
<i>bouwwlak:</i>	geometrisch bepaald vlak in het omgevingsplan, waar gebouwen en bouwwerken kunnen worden gebouwd;

<i>gebruiksoppervlak:</i>	oppervlak van alle in pandige voorzieningen (sanitair, keuken, slaapvertrek en woonkamer of ontspanningsruimte) tezamen;
<i>kantoor:</i>	gebouw dat in het bestemmingsplan Haarlemmermeer 2014 of het bestemmingsplan Schiphol Rijk als onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is bestemd als kantoor;
<i>logiesactiviteiten:</i>	het gebruiken van een bouwwerk voor het bedrijfsmatig tijdelijk verblijf van arbeidsmigranten;
<i>nachtregister:</i>	register als bedoeld in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht;
<i>Stichting Normering Flexwonen:</i>	stichting die de registers beheert van ondernemingen die aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten voldoen en die deze normen beheert.

Artikel 3 Algemene uitgangspunten

Een aanvraag omgevingsvergunning voor logiesactiviteiten voldoet in ieder geval aan de volgende uitgangspunten:

- a. Logiesactiviteiten worden uitsluitend voorzien in het agrarisch gebied, glastuinbouwgebied en in kantoren;
- b. Voor zover logiesactiviteiten worden voorzien in het agrarisch gebied of glastuinbouwgebied worden deze in principe gerealiseerd binnen het bouwvlak zoals bepaald in het omgevingsplan;
- c. Voor zover logiesactiviteiten worden voorzien in het agrarisch gebied of glastuinbouwgebied worden deze uitsluitend voorzien bij een volwaardig agrarisch bedrijf;
- d. Voor zover logiesactiviteiten worden voorzien in het agrarisch gebied of glastuinbouwgebied is het een ondergeschikte activiteit;
- e. Voor zover logiesactiviteiten worden voorzien in kantoren is sprake van structurele leegstand;
- f. De gebruiks- en bouwactiviteiten die nodig zijn hebben een gebruiks- en instandhoudingstermijn van maximaal 15 jaar.

Artikel 4 Locatie

Het college beoordeelt de aanvraag omgevingsvergunning voor wat betreft de locatie in ieder geval op de volgende onderdelen:

- a. aanvaardbaar leef- en verblijfklimaat voor de arbeidsmigranten;
- b. afstand tot stedelijke voorzieningen;
- c. afstand tot omliggende bedrijven in relatie tot hun bedrijfsvoering;
- d. schaal, vormgeving en landschappelijke inpassing;
- e. bereikbaarheid en parkeergelegenheid; en
- f. clustervorming.

Artikel 5 Logiesactiviteiten

1. Het college beoordeelt de aanvraag omgevingsvergunning voor logiesactiviteiten op tijdelijkheid en kwaliteit.
2. Voor de tijdelijkheid geldt als uitgangspunt dat het verblijf van een arbeidsmigrant betrekking heeft op een periode van minimaal een week en maximaal zes maanden.
3. Voor de kwaliteit geldt als uitgangspunt de normen van de Stichting Normering Flexwonen.
4. Voor de kwaliteit geldt als uitgangspunt dat een slaapruijnte door één arbeidsmigrant wordt gebruikt.

5. Voor de kwaliteit geldt als uitgangspunt dat er minimaal 2,5 m2 ontspanningsruimte per arbeidsmigrant beschikbaar is.

Artikel 6 Voorschriften

1. Het college kan de onderdelen genoemd in de artikelen 3 tot en met 5 als voorschrift opnemen in de omgevingsvergunning.
2. Het college kan onder andere ook voorschriften opnemen die betrekking hebben op:
 - a. een maximaal aantal arbeidsmigranten per locatie;
 - b. beheer en toezicht;
 - c. het bijhouden van een nachtregister; en
 - d. de mate van gebondenheid aan de locatie waar de arbeidsmigranten feitelijk werkzaam zijn.

Artikel 7 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als “Beleidsregel logies arbeidsmigranten Haarlemmermeer 2025”.

Artikel 8 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking in het Gemeenteblad.

Aldus vastgesteld op [datum]

De burgemeester,

De gemeentesecretaris,

Toelichting

Inleiding

De Beleidsregel logies arbeidsmigranten Haarlemmermeer 2025 (verder te noemen: Beleidsregel) is opgesteld naar aanleiding van het coalitieakkoord 2022-2026 'Toekomstbestendig groeien', het Woonbeleidsprogramma 2019-2025 gemeente Haarlemmermeer, het Convenant huisvesting arbeidsmigranten (2014) en de Nota Schaalsprong wonen (2018).

Deze Beleidsregel gaat over de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten in de vorm van logies voor zover deze vallen in het agrarisch gebied, glastuinbouwgebied en in gebouwen die in het bestemmingsplan Haarlemmermeer 2014 of het bestemmingsplan Schiphol Rijk, als onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, zijn bestemd als kantoor.

Deze Beleidsregel gaat dus *niet* over de huisvesting van arbeidsmigranten in woningen en buiten de gebieden zoals hiervoor genoemd.

Deze Beleidsregel is aan te merken als beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid Awb. Het is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. De Beleidsregel geeft antwoord op de vraag hoe het college gebruik zal maken van zijn discretionaire bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid onder a van de Omgevingswet. De Beleidsregel is gebaseerd op artikel 4:81 Awb. Het college is verplicht om volgens de Beleidsregel handelen, maar is ook verplicht om daarvan af te wijken wanneer toepassing ervan, vanwege bijzondere omstandigheden, leidt tot gevolgen die niet in verhouding staan met het doel van de Beleidsregel.

Inspraak

De ontwerp Beleidsregel heeft gedurende 6 weken ter inzage gelegen voor inspraak. Er zijn in totaal PM inspraakreacties ontvangen. Deze hebben niet geleid tot een inhoudelijke wijziging van de beleidsregel. In de beantwoording is vooral de nadruk gelegd op het feit dat het gaat om een beleidsregel als bedoeld in artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht en artikel

Exploitatievergunning en nachtregister

Als het gaat om logiesactiviteiten voor arbeidsmigranten dan is geen exploitatievergunning vereist op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening 2021. In artikel 2:28A staat dat een exploitatievergunning nodig is voor het exploiteren van een *openbare inrichting*. De definitie daarvan in artikel 2:27 APV omvat onder meer "...elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt".

Gelet op de beperkte duur van het verblijf van een arbeidsmigrant in de Beleidsregel zal dit verblijf hoogstwaarschijnlijk niet aangemerkt worden als 'wonen'. Daarmee is niet gezegd dat de logiesactiviteit een voor publiek toegankelijk gebouw zal zijn. Er geldt met andere woorden geen verplichting voor een exploitant om voor logiesactiviteiten voor arbeidsmigranten een exploitatievergunning aan te vragen.

Dat geen sprake is van een openbare inrichting in de zin van de APV, laat onverlet dat uit artikel 438 Wetboek van Strafrecht een verplichting zal voortvloeien om een nachtregister bij te houden. Die verplichting is immers verbonden aan het bieden van 'nachtverblijf'. Daarvan zal sprake zijn, ondanks het feit dat het niet gaat om een voor publiek toegankelijk gebouw.

Adviesrecht gemeenteraad

De Beleidsregel geeft antwoord op de vraag hoe het college gebruik zal maken van zijn discretionaire bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid onder a van de Omgevingswet. Ondanks het feit dat dit een bevoegdheid is van het college is daarmee niet gezegd dat de gemeenteraad buiten spel staat. Op grond van het Adviesrecht gemeenteraad, delegatie van bevoegdheden en verplichte participatie onder de Omgevingswet van 20 april 2023 kan de gemeenteraad een bindend advies geven aan het college over een BOPA. Vergunningaanvragen zullen in de regel zien op gebied 3 (buitengebied). Dat betekent dat in beginsel een bindend adviesrecht geldt als het gaat om nieuwbouw en functiewijziging van (bestaande) bebouwing van meer dan 100 m².

Artikelsgewijze toelichting

Voor zover een artikel een toelichting behoeft volgt hieronder een artikelsgewijze toelichting.

Artikel 1

Logiesactiviteiten voor arbeidsmigranten in het agrarisch gebied, glastuinbouwgebied en in leegstaande kantoren zullen meestal niet in overeenstemming zijn met het omgevingsplan. Met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (verder te noemen: BOPA) kan de activiteit wel mogelijk worden gemaakt.

Het college mag de vergunning voor een BOPA alleen verlenen als de activiteit voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 1, Besluit kwaliteit leefomgeving).

De initiatiefnemer moet aantoonbaar maken c.q. onderbouwen dat wordt voldaan aan de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving, de provinciale en waterschapsverordening en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het college hanteert deze Beleidsregel bij een BOPA voor logiesactiviteiten voor arbeidsmigranten in agrarisch gebied, glastuinbouwgebied en in gebouwen voor zover deze in het bestemmingsplan Haarlemmermeer 2014 of het bestemmingsplan Schiphol Rijk als onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is bestemd als kantoor.

Artikel 3, onder c

Of sprake is van een volwaardig agrarisch bedrijf moet op de eerste plaats beoordeeld worden aan de hand van de bepalingen van het omgevingsplan. Als het omgevingsplan geen duidelijkheid biedt moet gekeken worden naar de specifieke omstandigheden van het geval. Van belang zijn daarbij criteria als continuïteit, arbeidsbehoefte en omvang van het bedrijf. Dit betekent dat de beoordeling afhankelijk is van de locatie, de aard van de bedrijfsactiviteiten, en de daadwerkelijke of beoogde investeringen en de continuïteit op lange termijn.

Artikel 3, onder d

Op de vraag wanneer sprake is van een logiesactiviteit die ondergeschikt is aan de hoofdfunctie in een agrarisch of glastuinbouwgebied valt geen eenduidig antwoord te geven. Het moet in ieder geval gaan om een gebruik dat een beperkte functionele en/of ruimtelijke omvang heeft ten opzichte van de agrarische hoofdfunctie. Dit betekent dat de logiesactiviteit zodanig beperkt in omvang moet zijn dat dit de hoofdactiviteit niet mag overheersen. Daarnaast zal de logiesactiviteit moeten passen in de uitstraling van de hoofdfunctie. Tenslotte mag de logiesactiviteit niet zelfstandig worden uitgeoefend of toegankelijk zijn zonder verband met de hoofdfunctie.

Verder mag de logiesactiviteit het gebruik van een pand of terrein niet gaan domineren. De agrarische hoofdfunctie moet centraal blijven staan.

Voor een logiesactiviteit in een kantoor geldt niet het vereiste van ondergeschiktheid.

Artikel 3, onder e

Als de logiesactiviteiten worden voorzien in kantoren moet er sprake zijn van structurele leegstand. Wat onder structurele leegstand verstaan moet worden valt niet uit te drukken in een exact aantal jaren of maanden. Uitgegaan kan worden van minimaal 1 jaar, maar dat kan onder bepaalde omstandigheden ook anders zijn.

Artikel 3, onder f

De BOPA zal op grond van artikel 5.36, eerste lid Omgevingswet voor maximaal 15 jaar verleend worden. Daarna zal het gebouw en/of terrein weer in de oorspronkelijke toestand hersteld moeten worden. Wij gaan er van uit dat binnen die periode een meer permanente oplossing voor handen is om arbeidsmigranten op een andere manier te huisvesten. Ook willen we voorkomen dat het agrarisch gebied verstedelijkt en de agrarische bedrijfsactiviteit wordt belemmerd.

Artikel 4

De locatie van de logiesactiviteiten zullen onder andere beoordeeld moeten worden op aanvaardbaar leef- en verblijfklimaat, afstand tot stedelijke voorzieningen, afstand tot omliggende bedrijven in relatie tot hun bedrijfsvoering, schaal, vormgeving en landschappelijke inpassing, bereikbaarheid en parkeergelegenheid en of sprake is van clustervorming. Dit is geen uitputtende opsomming, maar geeft handvatten waarop een aanvraag voor een BOPA in ieder geval beoordeeld zal worden.

Of sprake is van een aanvaardbaar leef- en verblijfklimaat moet onder andere beoordeeld worden vanwege de nabijheid van Schiphol. De kans bestaat dat de locatie van de logiesactiviteit binnen het gebied van het Luchthavenindelingsbesluit ligt waar nieuwe woningen in principe niet zijn toegestaan. Van belang is daarbij dat arbeidsmigranten niet langer dan zes maanden verblijven in een logiesfunctie (zie ook artikel 5).

Het onderdeel clustervorming kan de vraag oproepen of er een minimale afstand gehanteerd wordt. Dat is niet het geval, maar dat sluit aan de andere kant ook niet uit dat een aanvraag voor een locatie die op te korte afstand ligt van een eerder vergunde logiesactiviteit niet in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 5, tweede lid

De logiesactiviteit beperkt zich tot kortdurend verblijf van maximaal zes maanden. Daarnaast is inherent aan het begrip arbeidsmigrant dat deze elders zijn hoofdverblijf moet hebben. Daarmee zal in de BOPA voldoende verzekerd zijn dat het verblijf niet duurzaam is, zodat ook niet gesproken kan worden van wonen.

Artikel 5, derde, vierde en vijfde lid

De kwaliteit van de logiesactiviteiten wordt beoordeeld aan de hand van het Besluit bouwwerken leefomgeving (verder: Bbl). Daarin staan regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Het stelt aan een logiesvoorziening andere eisen dan aan een woning. Dit heeft te maken met het veronderstelde gebruik. Zo is de verblijfsduur van een persoon in een logiesfunctie korter dan die in een woning. De accommodatie is gericht op tijdelijk verblijf en de eisen die hieraan worden gesteld met betrekking tot een aanvaardbaar leef- en verblijfsklimaat zijn hierop afgestemd.

In aanvulling op de regels uit het Bbl vinden wij het belangrijk dat de logiesactiviteit een zodanige kwaliteit biedt dat sprake is van een aanvaardbaar leef- en verblijfsklimaat voor de arbeidsmigrant. Wij hanteren de normen van de Stichting Normering Flexwonen daarbij als uitgangspunt. In afwijking van die normen vinden wij dat een slaapruiimte in principe door één arbeidsmigrant mag worden gebruikt.

Naast het minimale gebruiksoppervlak per arbeidsmigrant (op dit moment 15 m²) dat geheel in pandig moet worden gerealiseerd, beschouwen wij ook een minimale omvang van 2,5 m² aan ontspanningsruimte per arbeidsmigrant belangrijk bij een oordeel of sprake is van voldoende kwaliteit van de logiesactiviteit. Deze 2,5 m² mag in pandig worden gerealiseerd, maar dat hoeft niet. Gedacht kan worden aan één of meerdere ruimtes waarin de arbeidsmigranten zich kunnen ontspannen. Dit kunnen zowel binnen- als buitenruimtes zijn zoals bijvoorbeeld huiskamers, fitnessruimtes, sportvelden of andere ruimtes voor ontspanning.

Artikel 6

Het college kan voorschriften opnemen in de vergunning. Deze moeten altijd gericht zijn op de belangen uit de beoordelingsregels die van toepassing zijn (artikel 5.34 Omgevingswet). De voorschriften mogen dat belangenkader niet te buiten gaan. Daarnaast moet het college bij het stellen van vergunningvoorschriften de rijksregels of lokale regels (omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening) toepassen en niet onbelangrijk, de Dienstenrichtlijn.

Uit artikel 6 volgt dat de voorschriften betrekking kunnen hebben op onder andere de logiesactiviteit, de locatie, de ondergeschiktheid van de activiteit en de maximale instandhoudingstermijn. Dit is geen uitputtende opsomming.