

Beleidsnotitie

huisvesting arbeidsmigranten gemeente Wierden

“een zoektocht naar permanente vormen voor tijdelijke huisvesting”



1. Inleiding

De arbeidsmigratie uit Midden- en Oost Europese landen is de laatste jaren sterk gestegen. In de volksmond worden deze landen ook wel MOE landen genoemd. Deze stijging van arbeidsmigratie komt onder andere door het afschaffen van de tewerkstellingsvergunning in 2007. De verwachting is dat het aantal arbeidsmigranten de komende jaren verder zal toenemen. Zeker wanneer in 2014 ook de grenzen voor Bulgarije en Roemenië opengaan. Naar schatting zijn er inmiddels ruim 200.000 arbeidsmigranten werkzaam in Nederland¹. In sommige publicaties wordt zelfs al gesproken over 300.000 arbeidsmigranten en meer. Voor de gemeente Wierden gaat het om circa 250 arbeidsmigranten².

Via verschillende kanalen zijn arbeidsmigranten werkzaam in Nederland. Ze zijn rechtstreeks bij een werkgever in dienst, zijn via een uitzendbureau aan het werk of vestigen zich als zelfstandige zonder personeel (zzp'er). Ook kunnen arbeidsmigranten via een buitenlands bedrijf in Nederland werkzaam zijn.

Naast de arbeidsmigranten zelf, zijn de werkgevers en uitzendbureaus in de eerste plaats verantwoordelijk voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Maar ook gemeenten spelen een belangrijke rol. Zij zijn de aangewezen partij om duidelijkheid te scheppen in waar, wanneer en hoe er arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden. Dit vraagt om een beleidskader waarin gemeenten aangeven waar mogelijkheden zijn voor huisvesting en waar niet. Daarnaast stellen gemeenten randvoorwaarden op.

Met deze beleidsnotitie neemt de gemeente Wierden haar verantwoordelijkheid waar het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten. De gemeente Wierden ziet het als haar plicht om mensen en met deze beleidsnotitie arbeidsmigranten in het bijzonder te beschermen door goede huisvesting mogelijk te maken. Belangrijkste input voor deze beleidsnotitie is de Quicksan arbeidsmigranten Gemeente Wierden, uitgevoerd door Necker van Naem.

¹ Bron: Parlementair onderzoek Tweede kamer "Lessen uit recente arbeidsmigratie"

² Bron: Quicksan arbeidsmigranten Gemeente Wierden door Necker van Naem

2. Aanleiding

2.1 Beleidsnotitie “Situatie recreatieparken Haarboersweg 1 Hoge Hexel.

In de beleidsnotitie van de recreatieparken aan de Haarboersweg wordt een beeld geschetst van de drie recreatieparken, die op het oorspronkelijke terrein van vakantieoord ‘De Kiekebelt’ gevestigd zijn. Voor wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken is de beleidsnotitie duidelijk: *de recreatieparken houden een recreatieve bestemming en de huisvesting van arbeidsmigranten is niet als recreatief verblijf aan te merken.*

Verder staat er in de beleidsnotitie dat wanneer de gemeente een actief beleidskader wil hebben voor de huisvesting van arbeidsmigranten er een beeld moet komen van het aantal arbeidsmigranten dat binnen de gemeente Wierden woont en werkt.

Bij de vaststelling van de beleidsnotitie van recreatieparken aan de Haarboersweg op 5 juli 2011, heeft het college gevraagd om een verdere uitwerking van de huisvesting van arbeidsmigranten.

2.2 Quicksan arbeidsmigranten Gemeente Wierden, door Necker van Naem.

Om een eerste indruk te krijgen van het aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente Wierden woont en werkt, is door onderzoeksbureau Necker van Naem een quickscan uitgevoerd.

Een belangrijke conclusie uit de quickscan is dat er binnen de gemeente Wierden meer arbeidsmigranten wonen dan werken. Het overgrote deel van de 250 arbeidsmigranten die binnen de gemeente Wierden woont, staat niet ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Van de 250 arbeidsmigranten die binnen de gemeente Wierden woont, werken er naar schatting 90 bij 26 verschillende bedrijven in Wierden en Enter.

De onderzoeksresultaten uit de quickscan vormen de basis voor deze beleidsnotitie.

3. Afbakening

Deze beleidsnotitie gaat alleen in op de huisvesting van arbeidsmigranten. Sociale aspecten zoals inburgering en dergelijke zijn buiten beschouwing gelaten. Dat is een bewuste keus omdat de doelgroep, waarvoor deze beleidsnotitie is geschreven, bestaat uit arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland verblijven.

Wanneer arbeidsmigranten de wens hebben zich structureel in Nederland te huisvesten, dan moeten zij zich richten tot de reguliere woningmarkt. Dat is ook het moment waarop de arbeidsmigrant zich zal richten op de sociale structuren van zijn/haar omgeving.

Een tweede afbakening in deze beleidsnotitie is terug te vinden in het feit dat deze notitie alleen de huisvesting regelt van arbeidsmigranten die binnen de gemeente Wierden wonen en werken. Deze beleidsnotitie is dus niet gericht op arbeidsmigranten die binnen de gemeente Wierden wonen en elders werken. Helaas is het tot nu toe niet gelukt om het vraagstuk van de arbeidsmigranten regionaal op de agenda te krijgen. Zoals in de inleiding van deze beleidsnotitie al is gezegd, wil de gemeente Wierden haar verantwoordelijkheid nemen. Een afwachtende houding en/of illegale situaties gedogen horen daar niet bij.

4. Bestaand beleid

4.1 Rijk

In de landelijke Woonvisie wordt in eerste instantie gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van arbeidsmigranten voor het vinden van adequate huisvesting³. Het Rijk verwacht van gemeenten dat zij voor de langere termijn zelf beleid maken en prestatieafspraken maken met corporaties over de huisvesting van arbeidsmigranten.

Het rijk is ook van mening dat er voor provincies een kaderstellende rol is weggelegd. Net als het Rijk moet ook de provincie meewerken aan samenwerking en gegevensuitwisseling tussen gemeenten.

Aanvullend hierop hebben partijen die betrokken zijn bij de (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten op 28 maart 2012 een nationale intentieverklaring getekend. Aan deze intentieverklaring is ook een zogenaamde bed voor bed regeling gekoppeld. Deze regeling kan ingezet worden bij het handhaven en/of legaliseren van huisvestingsmogelijkheden.

In een brief van 3 september 2012 beschrijft minister Spies van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de voortgang van de voorgenomen inspanningen uit de nationale intentieverklaring.

Conclusie van de minister is dat de huisvesting van arbeidsmigranten een gezamenlijke inzet vraagt. Ondanks het feit dat er in verschillende regio's al goed wordt samengewerkt, kan er overall nog wel een tandje bij. De minister roept daarom werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, gemeenten, huisvesters en provincies op om ook de komende maanden samen met het Rijk de schouders onder de huisvesting van arbeidsmigranten te zetten en concrete afspraken te maken.

4.2 Provincie

In een brief van 2 december 2011 geeft de provincie aan dat zij waar nodig een agenderende en faciliterende rol op zich wil nemen.

De provincie is van mening dat de huisvesting van arbeidsmigranten en locatiekeuze een zaak van gemeenten is in samenwerking met de werkgevers. Volgens de provincie moeten gemeenten in hun woonbeleid ruimte maken voor de huisvesting van doelgroepen waaronder arbeidsmigranten. Waar gemeenten onderling niet tot oplossingen kunnen komen, is een rol voor de provincie weggelegd.

Zoals al gezegd, is het rijk van mening dat voor provincies een kaderstellende rol is weggelegd. De provincie Overijssel is van mening dat de Omgevingsvisie in dit kader voorziet. Aan gemeenten wordt ruimte geboden om met oplossingen te komen voor huisvestingsvraagstukken.

4.3 Gemeente

Deze beleidsnotitie is het eerste gemeentelijk beleidskader voor de voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Wel is de huisvesting van arbeidsmigranten al langere tijd onderwerp van gesprek. In de beleidsnotitie over permanente bewoning van recreatiewoningen wordt ook gesproken over de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook hierin staat dat het huisvesten van

³ Kamerstuk 29 407, nr. 106

arbeidsmigranten binnen recreatiewoningen en/of verblijven strijdig is met de recreatieve bestemming.

Maar omdat de huisvesting van arbeidsmigranten verder gaat dan alleen de recreatiewoningen en/of verblijven gaat de beleidsnotitie over permanente bewoning van recreatiewoningen niet verder op het onderwerp huisvesting arbeidsmigranten in.

Deze beleidsnotitie huisvesting arbeidsmigranten is als het ware een specifieke uitwerking van de meer algemene beleidsnotitie bewoning recreatiewoningen.

In overleg met werkgevers en uitzendbureaus wil de gemeente Wierden grip krijgen op het vraagstuk huisvesting arbeidsmigranten. Een eerste stap is hierin al gezet met de Quicksan arbeidsmigranten Gemeente Wierden.

Ook heeft de gemeente Wierden overleg met de stichting Wonen Wierden Enter (SWWE) over het vraagstuk huisvesting arbeidsmigranten. Op 21 december 2011 hebben gemeente en SWWE (nieuwe) prestatieafspraken gemaakt. Deze afspraken lopen tot 2015 en één van de prestaties uit deze afspraken is, dat gemeente en SWWE gaan onderzoeken welke rol te spelen bij de huisvesting van arbeidsmigranten.

5. Hoeveel arbeidsmigranten wonen en werken er in Wierden

In de quickscan arbeidsmigranten gemeente Wierden staat hoeveel arbeidsmigranten in 2011 binnen de gemeente wonen en werken.

5.1 Hoeveel arbeidsmigranten wonen er in Wierden?

In 2011 stonden in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van de gemeente Wierden 28 personen uit MOE landen ingeschreven. Deze personen waren verdeeld over 13 adressen.

Gesprekken met onder andere de uitzendbureaus lieten echter hele andere getallen zien. Uit de gegeven antwoorden bleek dat er nog eens minimaal 214 extra arbeidsmigranten in Wierden wonen. Daarbij gaat het om huisvesting in particuliere- en recreatiewoningen.

5.2 Hoeveel arbeidsmigranten werken er in Wierden?

Op basis van de quickscan zijn dit naar schatting 90 arbeidsmigranten. De circa 26 bedrijven waarbinnen de arbeidsmigranten werkzaam zijn, bevinden zich in zowel Enter als Wierden.

6. Verschillende groepen arbeidsmigranten

Binnen de groep arbeidsmigranten zijn verschillende stromingen te vinden. Zo zijn er groepen arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland verblijven en groepen die zich in Nederland willen vestigen.

In eerste instantie is gesproken over twee groepen arbeidsmigranten, maar beter is het om uit te gaan van drie verschillende groepen. Het gaat achtereenvolgens om:

1. Seizoensgebonden arbeidsmigranten

Deze arbeidsmigranten hebben een verblijfsduur korter dan drie maanden. Meestal zijn ze werkzaam in de oogstperiode bij agrarische bedrijven. Deze groep woont vooral in niet permanente voorzieningen.

2. Tijdelijke arbeidsmigranten

Deze arbeidsmigranten verblijven tussen de drie en zes maanden in Nederland en gaan tussendoor regelmatig terug naar het land van herkomst.

3. Structurele arbeidsmigranten

Deze arbeidsmigranten werken al geruime tijd in Nederland en hebben de intentie zich permanent te vestigen of in ieder geval voor een langere periode.

7. Welke groepen wil de gemeente Wierden huisvesten

In deze beleidsnotie wordt ingezoomd op de eerste twee groepen arbeidsmigranten uit hoofdstuk 6 van deze beleidsnotitie. Dit omdat er in die gevallen sprake is van tijdelijke huisvesting.

Bij de huisvesting van de derde groep, gaat het vooral om de structurele huisvesting van gezinnen. Voor deze vorm van huisvesting kan de arbeidsmigrant zich wenden tot een woningbouwcorporatie en/of de particuliere woningmarkt.

In eerste instantie wil de gemeente Wierden de huisvesting regelen van de arbeidsmigranten dat binnen de gemeente Wierden werkzaam is. Op basis van de quickscan zijn dat 90 arbeidsmigranten. Gemakshalve gaan we uit van ca. 100 arbeidsmigranten.

8. Mogelijke oplossingen (landelijk gezien)

Landelijk gezien zijn er verschillende oplossingen te vinden voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In dit hoofdstuk worden vier mogelijke oplossingen weergegeven.

- 1. Kleinschalige huisvesting binnen kernen*
- 2. Grootschalige huisvesting binnen kernen*
- 3. Kleinschalige huisvesting buitengebied*
- 4. Grootschalige huisvesting buitengebied*

9. Mogelijke oplossingen (ingezoomd op Wierden)

In dit hoofdstuk worden nogmaals de landelijke mogelijkheden voor de huisvesting van arbeidsmigranten weergegeven. Alleen wordt nu specifiek ingezoomd op de mogelijkheden binnen de gemeente Wierden.

Eerder in deze notitie is al aangegeven dat de “tijdelijke” arbeidsmigranten werkzaam zijn binnen zowel Enter als Wierden. Vanuit dit gegeven wil de gemeente Wierden de mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten voor beide kernen gelijk trekken.

1. Kleinschalige huisvesting binnen kernen

De gemeente Wierden wil er voor waken dat grote aantallen arbeidsmigranten in woonwijken worden gehuisvest. Arbeidsmigranten die kortstondig in Nederland verblijven hebben geen binding met de buurt waarin ze verblijven. Het enige doel is in een korte tijd geld verdienen om dit vervolgens uit te geven in het thuisland. De arbeidsmigrant mengt zich over het algemeen niet in het sociale buurtleven en wordt bijvoorbeeld geen lid van de plaatselijke voetbal- of tennisclub.

Het onderhoud van tuin en directe omgeving heeft bij deze groep arbeidsmigranten ook geen prioriteit. Een eigenaar van een dergelijke woning laat dit onderhoud veelal achterwege, waardoor er vanuit de buurt negatief op de arbeidsmigranten wordt gereageerd, zonder dat deze daar debet aan zijn.

Anders is dit wanneer sprake is van kleinschalige kamerverhuur. Met deze vorm van huisvesten van arbeidsmigranten wil de gemeente Wierden meegaan tot een maximum van vier arbeidsmigranten per woning. Binnen de bestemming “Wonen” is bed- en breakfast bij recht toegestaan tot een maximum van vier personen. Deze vorm van het bieden van onderdak kan ook prima ingezet worden voor het bieden van onderdak aan arbeidsmigranten.

Naast het gebruik maken van bestaande voorzieningen wil de gemeente ook meedenken en meewerken aan kleinschalige nieuwbouw. Hierbij geldt opnieuw het belang van het dorpse karakter van Wierden. De gemeente acht een maximum van ca. 35 arbeidsmigranten per locatie dan ook acceptabel. Omdat er sprake is van nieuwbouw wil de gemeente dit niet direct bij recht toestaan. In het belang van alle partijen is een wijziging van het geldende bestemmingsplan in de ogen van de gemeente het juiste instrument.

2. Grootschalige huisvesting binnen kernen

Het dorpse karakter van zowel de kern Wierden als Enter laat grootschalige huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in zowel bestaande- als nieuwbouw niet toe. De gemeente Wierden beschikt niet over oude kazernes, kloosters en leegstaande hotels of kantoorpanden, zoals in meer stedelijke regio's wel het geval is.

Ook bij tijdelijke vormen van huisvesting (max. 5 jaar) gaat de gemeente niet voorbij aan het dorpse karakter van de kernen Wierden en Enter. De gemeente net als bij de permanente vorm van huisvesting een maximum van ca. 35 arbeidsmigranten per locatie acceptabel.

3. Kleinschalige huisvesting buitengebied

De gemeente Wierden wil niet dat arbeidsmigranten in tenten en caravans worden ondergebracht. Hierdoor is het bieden van huisvestingsmogelijkheden op minicampings niet toegestaan. Ook een minicamping is bedoeld voor het bieden van een plaats aan recreanten.

Waar de gemeente Wierden wel mogelijkheden ziet, is het tijdelijk huisvesten van arbeidsmigranten binnen bed- en breakfast achtige constructies. Het aantal arbeidsmigranten dat hier tijdelijk gehuisvest mag worden, is acht personen, uitgaande van twee personen per kamer. Naast een eigen kamer moet hier sprake zijn van een gezamenlijke recreatieruimte/woonkamer. Parkeren van auto's moet te allen tijde op het perceel plaatsvinden. Het beheer is in handen van de eigenaar die de tijdelijke huisvesting aanbiedt. Doordat er een beheerder aanwezig is, is er een goede controle mogelijk, waardoor eventueel overlast beperkt en/of direct aangepakt wordt. Naast de fysieke controle fungeert de beheerder ook als toezichthouder op het sociale vlak.

4. Grootschalige huisvesting buitengebied

Bij het vaststellen van de beleidsnotitie "Situatie recreatieparken Haarboersweg 1 Hoge Hexel" heeft het college besloten geen structurele huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken toe te staan. Uitgangspunt is dat recreatieparken een recreatieve bestemming houden en dat het huisvesten van arbeidsmigranten niet als recreatief verblijf is aan te merken. Dit uitgangspunt stond ook al verwoord in de beleidsnotitie over permanente bewoning van recreatiewoningen.

Schaalvergroting in de landbouw en agrariërs die stoppen met boeren, zijn ook binnen de gemeente Wierden aan de orde. De vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) wordt soms gekocht om dienst te doen als woning of kleinschalige bedrijfsruimte. Maar vaak is het vinden van een nieuwe invulling moeilijk.

Een vorm van herinvulling voor deze VAB's kan zijn het huisvesten van tijdelijke arbeidsmigranten. Op deze locaties is vaak voldoende ruimte om auto's te parkeren. Op deze locaties moet een beheerder aanwezig zijn die de bedrijfswoning bewoont. Doordat er een beheerder aanwezig is, is er een goede controle mogelijk, waardoor eventueel overlast beperkt en/of direct aangepakt wordt. Naast de fysieke controle fungeert de beheerder ook als toezichthouder op het sociale vlak.

Binnen de VAB's mogen maximaal 50 personen gehuisvest worden, waarbij een maximum geldt van 2 personen per kamer. Ook hier geldt dat er een recreatieruimte/woonkamer aanwezig moet zijn.

NB: Naast de kaders uit deze beleidsnotitie, moeten de verschillende vormen van huisvesting, altijd blijven voldoen aan wet- en regelgeving.

10. Vervolg

Na vaststelling van deze beleidsnotitie is het zaak om de verschillende vormen van tijdelijke huisvesting juridisch te borgen. Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in bestemmingsplannen is één manier. Bij plannen waar maatwerk geleverd moet worden, is het opstellen van een eigen bestemmingsplan een tweede manier.

11. Handhaving

Uitgangspunt voor de gemeente Wierden is handhavend optreden tegen illegale en/of onveilige huisvesting van arbeidsmigranten. Maar tegelijkertijd biedt deze notitie een beleidskader waarin oplossingen liggen voor legale en veilige huisvesting van arbeidsmigranten.

Met deze beleidsnotitie staat de gemeente aan het begin van een periode om de illegale en/of onveilige huisvesting van arbeidsmigranten aan te pakken. Een eventueel toenemende werkdruk bij de afdeling vergunningen en handhaving is moeilijk in te schatten. Dit komt mede door het ontbreken van ervaringscijfers. Daar komt nog bij dat de ene handhavingzaak de andere niet is. Toch is de inschatting gemaakt dat er binnen de huidige capaciteit ruimte is voor vijf handhavingzaken.

Het kan natuurlijk gebeuren dat het nieuwe beleid tot een substantiële toename van het aantal handhavingverzoeken leidt. Wanneer deze situatie zich voordoet, worden college en raad geïnformeerd. Gevolg kan zijn een wijziging in prioriteit van te handhaven wet- en regelgeving en/of handhavingcapaciteit binnen de afdeling vergunningen en handhaving.

Uitgangspunt voor de gemeente Wierden is handhavend optreden tegen illegale en/of onveilige huisvesting van arbeidsmigranten. Maar in eerste instantie doet de gemeente Wierden dat niet met de spreekwoordelijke “botte bijl”.

Bij het constateren van illegale en/of onveilige situaties worden arbeidsmigranten niet zomaar op straat gezet. De gemeente is van mening dat een dergelijke werkwijze nieuwe illegale en/of onveilige situaties in de hand werkt. In een dergelijk geval keert een arbeidsmigrant niet terug naar het land van herkomst, maar zal deze op zoek gaan naar alternatieven.

De gemeente Wierden wil vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid het maatschappelijke vraagstuk “huisvesting arbeidsmigranten” het hoofd bieden.

Wanneer een huisvester op een illegale en/of onveilige manier arbeidsmigranten huisvest, is het uitgangspunt dat actief gezocht wordt naar een oplossing. Werkt een huisvester niet mee aan het vinden van een oplossing, dan volgt actieve handhaving om de strijdige en/of illegale situatie te beëindigen.

De gemeente kan van bovengenoemde werkwijze afwijken wanneer vormen van huisvesting een direct gevaar voor veiligheid en gezondheid van de arbeidsmigrant opleveren.

12. Slot

Deze beleidsnotitie kan worden aangehaald als de beleidsnotitie arbeidsmigranten gemeente Wierden.

Vastgesteld door de raad van de gemeente Wierden in de vergadering van XX 2013

De raad voornoemd,

De voorzitter,

De griffier,