

Een handreiking voor het huisvesten van arbeidsmigranten op de Bevelanden oktober 2011

Inleiding

Nederland heeft een lange traditie van arbeidskrachten uit het buitenland die tekorten opvangen op de arbeidsmarkt. Het soort werk dat deze arbeidsmigranten verrichten is zeer divers, van seizoensarbeid tot het jaar rond; van de agrarische sector tot de industrie, bouw, logistiek en dienstverlening. De laatste jaren komt de instroom van arbeidsmigranten vooral uit Midden- en Oost-Europa. De bijdrage van de arbeidsmigranten aan de economie is onmisbaar. Het is van groot belang deze nieuwkomers een plek te geven in de samenleving. Voor de arbeidsmigranten zelf, maar ook voor hun omgeving is het belangrijk dat hun huisvesting goed wordt geregeld. In regio de Bevelanden, bestaande uit de gemeenten Borsele, Goes, Noord-Beveland, Kapelle en Reimerswaal, worden in toenemende mate buitenlandse werknemers te werk gesteld. Zij spelen een belangrijke rol in de economie van de regio. Landelijke is de verwachting dat de instroom van deze arbeidsmigranten de komende jaren nog zal toenemen. De verwachting voor de regio wijkt hier niet van af.

De arbeidsmigranten hebben voor de periode dat ze hier komen werken een dak boven hun hoofd nodig. In de praktijk blijkt nog wel eens dat er slechte woonsituaties zijn of illegale praktijken of dat er problemen van openbare orde zijn. De gemeenten in regio de Bevelanden onderkennen het belang van een goede huisvesting en willen zich sterk maken om te komen tot structurele oplossingen. Daarom wordt voorzien in één regionale aanpak voor regio de Bevelanden.

Deze aanpak is gericht op een goede structurele huisvesting van de arbeidsmigranten. Het wil daarom faciliterend zijn en mogelijkheden bieden voor initiatiefnemers om huisvesting te realiseren waaraan de arbeidsmigrant behoefte heeft. Vanwege specifieke situaties kan de uitwerking van deze handreiking per gemeente andere accenten laten zien.

In de startnota Huisvesting Arbeidsmigranten op de Bevelanden van 17 juni 2009 is de huidige omvang omschreven en is er onderscheid gemaakt in drie groepen arbeidsmigranten, waarbij per groep verschil in de vraag naar huisvesting bestaat. Het gaat achtereenvolgens om:

1. Seizoensgebonden arbeidsmigranten

Deze arbeidskrachten hebben een verblijfsduur korter dan drie maanden, zijn meestal werkzaam in de oogstperiode in de agrarische sector en verblijven vaak in niet permanente voorzieningen.

2. Tijdelijke arbeidsmigranten

Deze arbeidskrachten verblijven tussen de 3 en 6 maanden in Zeeland maar gaat vaak tussendoor naar het land van herkomst.

3. Structurele arbeidsmigranten

Deze hebben de intentie zich permanent te vestigen of in ieder geval langer dan 6 maanden in Zeeland te blijven.

De omvang van de noodzakelijke huisvesting van arbeidsmigranten in de regio is niet te achterhalen. Het wordt ook niet zinvol geacht de exacte behoefte in beeld te brengen. In de startnota is een globale schatting weergegeven van in de regio werkzame arbeidsmigranten. In totaal gaat het om 1.500 tot 2.300 arbeidsmigranten. Signalen uit het veld geven aan dat dit aantal waarschijnlijk veel hoger zal zijn.

Ter voorbereiding op het opstellen van deze handreiking zijn in de zomer van 2010 de in de regio werkzame uitzendbureaus gevraagd gegevens met betrekking tot het aantal en de huisvesting van arbeidsmigranten te overleggen. Ook de belangrijkste productiebedrijven zijn gevraagd deze gegevens te verstrekken. De respons hierop was te gering om een gedetailleerder beeld dan in de startnotitie is weergegeven te kunnen krijgen.

Op 13 januari 2011 heeft een overleg plaatsgevonden met een aantal uitzendbureaus. In dit overleg werden de ervaringen met het huidige beleid gedeeld, de wens uitgesproken om naast de huisvesting in de huidige woningvoorraad ook te voorzien in grootschalige voorzieningen en werd het belang van een éénduidig beleid op de Bevelanden benadrukt. Bevestigd werd dat het aantal van in de regio werkzame arbeidsmigranten ruim boven de 2000 zal liggen.

De handreiking is faciliterend en biedt oplossingsrichtingen voor initiatiefnemers om huisvesting te realiseren waaraan de arbeidsmigrant behoefte heeft. Dit betekent dat, nadat de handreiking is onderschreven door het Bestuurlijk Platform, de in de handreiking genoemde voorzieningen in de gemeenten planologisch mogelijk moeten zijn of worden. In een aantal gevallen zijn de omschreven voorzieningen in afwijking van het huidige gemeentelijk beleid. Het kan daarom zijn dat het onderschrijven van deze notitie besluiten zal vragen van de colleges en / of de gemeentebesturen.

Het is van groot belang dat er bij de gemeentebesturen en de gemeentelijke organisaties voldoende draagvlak is om de huisvestingsopgave te kunnen invullen. Voorkomen moet worden dat maar een deel van de benodigde huisvesting wordt gerealiseerd en huisvestingsproblemen worden doorgeschoven tussen gemeenten onderling.

De handreiking bestaat uit vier delen.

Deel 1 geeft oplossingen voor de huisvesting van seizoensgebonden arbeidsmigranten. Hierbij gaat het om tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten die gedurende maximaal drie maanden werkzaam zijn op agrarische bedrijven.

Deel 2 benoemt huisvestingsmogelijkheden voor de tijdelijke arbeidsmigrant die tussen de drie en zes maanden in de regio werkzaam is. Vaak gaat het hier om structurele arbeidsplaatsen. Voor deze groep is een meer structurele huisvestingsvorm noodzakelijk.

Deel 3 gaat in op de huisvesting van de arbeidsmigrant die de intentie heeft zich hier permanent te vestigen.

Deel 4 gaat in op algemene aspecten bij de huisvesting, zoals handhaving en veiligheidsaspecten.

DEEL 1 Huisvesting voor seizoensgebonden arbeidsmigranten

Deze arbeidskrachten zijn een korte periode, minder dan drie maanden, met name tijdens de oogstperiode op een agrarisch bedrijf werkzaam. Hierbij gaat het om een piekbelasting van een aantal weken per agrarisch bedrijf. Een groot deel van deze arbeidskrachten gaat na de oogstperiode weer terug naar het land van herkomst om daar bijvoorbeeld weer te gaan studeren. Het streven is om deze groep arbeidskrachten zo veel als mogelijk te huisvesten op het agrarisch bedrijf.

Voor deze seizoensgebonden arbeidsmigranten is onder andere huisvesting mogelijk op een agrarische camping en in een in pandige voorziening op het agrarisch bedrijfspak.

Agrarische camping

Op deze camping, die gelegen is binnen of aansluitend aan het bouwvlak van het bestemmingsplan, mogen stacaravans of woonunits worden geplaatst;

- met een gezamenlijk oppervlak van ten hoogste 250 m²,
- voor gebruik in de periode 15 maart tot en met 31 oktober,
- ten behoeve van werknemers voor het eigen agrarisch bedrijf.

Wanneer de agrarische camping zodanig is gelegen dat deze vanuit de openbare ruimte niet zichtbaar is, hoeven de units na de periode van gebruik niet te worden weggehaald. Per situatie zal dit moeten worden beoordeeld. Hierbij kan worden meegenomen dat door in te planten groenstroken de camping mede aan het zicht kan worden onttrokken. Ook het kleurgebruik heeft invloed op de zichtbaarheid.

Inpandige voorziening¹

Hierbij gaat het om een huisvestingsvoorziening in een bestaand of nieuw te bouwen bedrijfsgebouw;

- gelegen binnen het bouwvlak,
- met een gezamenlijk oppervlak van ten hoogste 250m²,
- ten behoeve van werknemers voor het eigen agrarisch bedrijf.

Minicamping

Deze camping, die aansluitend aan een agrarisch bouwvlak is gelegen, bestaat uit;

- Maximaal 25 standplaatsen,
- Maximaal 100 m² aan sanitairgebouw en recreatieruimte.

Vergunning

Een ondernemer die in de piekperiode seizoensgebonden arbeidsmigranten wil huisvesten, kan hiervoor een aanvraag indienen bij de gemeente. De gemeente kan op grond van het bestemmingsplan Buitengebied hiervoor een vergunning verlenen. De aanvraag omgevingsvergunning zal moeten voldoen aan de voorwaarden voor het huisvesten van arbeidsmigranten, genoemd in het bestemmingsplan.

Gedoogbeschikking

Niet alle gemeenten beschikken over een bestemmingsplan Buitengebied waarin de ontheffingsmogelijkheid voor de huisvesting van arbeidsmigranten is opgenomen. De gemeente kan vooruitlopend op de definitieve planologische regeling een gedoogbeschikking verlenen aan een bedrijf dat seizoensgebonden arbeidsmigranten wil huisvesten.

¹ De inpandige voorziening wordt ook in Deel 2 genoemd als voorziening voor tijdelijke arbeidsmigranten.

DEEL 2 Huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten

Voor huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten die werkzaam zijn op in meer of mindere mate structurele arbeidsplaatsen, dient structurele huisvesting gerealiseerd te worden. In eerste instantie is de werkgever hiervoor verantwoordelijk. Deze groep arbeidskrachten kan worden gehuisvest in logiesgebouwen, in bestaande woningen of op gedeelten van een recreatiepark.

Logiesgebouwen in bestaande complexen

Bestaande complexen in de bebouwde kom met een bestemming 'Maatschappelijk', 'Wonen' of daarmee gelijk te stellen bebouwing kunnen zeer geschikt zijn voor huisvesting van tijdelijke werknemers. Ook bestaande kantoorpanden kunnen, mits de structuur, de locatie en de prijs zich daartoe leent, geschikt zijn voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Voor een bestaand complex geldt de capaciteit waarvoor het gebouw oorspronkelijk is ontworpen. Wanneer het bestemmingsplan dit toelaat, kan het gebouw eventueel worden uitgebreid.

Het is van belang vooraf duidelijke afspraken te maken tussen de gemeente en de verhuurder over het beheer. Omdat het hier gaat om het bieden van nachtverblijf aan personen, dient in de meeste gevallen het bestemmingsplan gewijzigd te worden in een passende bestemming. Het complex kan daarmee plaats bieden aan tijdelijke werknemers die elders hun hoofdverblijf hebben. Het is van belang dat de herbestemming geen belemmeringen oplevert voor de omliggende functies.

Nieuwbouw van logiesgebouw

Het realiseren van nieuwe logiesgebouwen voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten is mogelijk. Initiatieven hiertoe worden getoetst aan de volgende voorwaarden.

- Het logiesgebouw dient binnen de bestaande kernen of aan de randen hiervan, dan wel aansluitend aan een enkele bestaande bedrijfsbebouwing, te worden gerealiseerd,
- Het gebouw dient aan te sluiten op een daartoe geschikte wegenstructuur,
- Er dient sprake te zijn van het gebruik door personen die elders hun hoofdverblijf hebben,
- Er dienen vooraf duidelijke afspraken gemaakt te worden over het beheer tussen de gemeente en de verhuurder,
- De nieuwe functie mag geen belemmering vormen voor de omliggende functies.

Inpandige voorziening op een agrarisch bouwvlak

Hierbij gaat het om een huisvestingsvoorziening in een bestaand of nieuw te bouwen bedrijfsgebouw;

- gelegen binnen het bouwvlak,
- met een gezamenlijk oppervlak van ten hoogste 250m²,
- ten behoeve van werknemers voor het eigen agrarisch bedrijf.

Logiesfunctie in vrijkomende bebouwing in het buitengebied

Van tijd tot tijd komen door bedrijfsbeëindiging gebouwen van met name agrarische bedrijven beschikbaar. Afhankelijk van de ligging kunnen deze geschikt zijn voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Hiervoor dient het complex te worden omgevormd tot logiesgebouw(en). In sommige situaties is het mogelijk binnen het bouwvlak ook nieuwe gebouwen te realiseren. Het is van belang vooraf duidelijke afspraken te maken tussen de gemeente en de verhuurder over het beheer. Omdat het hier gaat om het bieden van nachtverblijf aan personen, dient in de meeste gevallen in het bestemmingsplan een passende bestemming te worden aangegeven. Het complex kan daarmee plaats bieden aan tijdelijke arbeidsmigranten die elders hun hoofdverblijf hebben. Het is van belang dat de herbestemming geen belemmeringen oplevert voor de omliggende functies.

Bestaande woningvoorraad

De verhuur van bestaande woningen door particulieren of woningbouwverenigingen voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten is mogelijk. De begripsbepalingen van het bestemmingsplan dienen zodanig te zijn omschreven dat meerdere personen niet een huishouden zijnde binnen de woonbestemming kunnen wonen. Wanneer bijvoorbeeld in de begripsomschrijving is opgenomen dat een woning bestemd is voor “de huisvesting van personen” wordt hieraan voldaan. Een omschrijving voor een woning die zegt dat een woning bedoeld is voor “de huisvesting van uitsluitend één huishouden” voldoet hier niet aan. In een dergelijk geval dient deze huisvestingsvorm planologisch mogelijk te worden gemaakt.

Daarnaast is het bij deze huisvestingsvorm van belang dat de woning voldoet aan de technische gebruiks- en bouwkundige eisen van het Bouwbesluit en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). Voor de toepassing van dergelijke (brand)veiligheidsvoorschriften op de huisvesting van arbeidsmigranten in reguliere woningen wordt een apart advies opgesteld.

Recreatieterreinen

Recreatieparken met recreatiewoningen of chalets kunnen zich lenen voor het structureel huisvesten van tijdelijke arbeidsmigranten. Wanneer het gaat om een gedeelte van een recreatiepark is het van belang om de twee functies fysiek gescheiden te houden. De beste oplossing zal worden gevonden wanneer een afzonderlijk gedeelte met een aparte toegang wordt gerealiseerd voor de tijdelijke arbeidsmigranten. Het is van belang vooraf duidelijke afspraken te maken tussen de gemeente, de eigenaar van het park en de verhuurder over het beheer. Het moet gaan om het huisvesten van personen die elders hun hoofdverblijf hebben.

Maatwerk

Bij grootschalige arbeidslocaties, zoals kassenbedrijven, en bedrijfslocaties met een enkel bedrijf kan een initiatief voor een grootschalig logiesgebouw worden besproken. Wanneer aan ten minste 100 personen werkzaam op het eigen bedrijf huisvesting moet worden geboden, spreken we van een grootschalige arbeidslocatie. Voor regio de Bevelanden zijn dit met name de kassencomplexen. Een dergelijk logiesgebouw dient op of aansluitend aan het bouwvlak van het bedrijf te worden gerealiseerd. Per locatie zal worden bepaald welke aspecten van toepassing zijn. Het plan voor deze huisvestingsmogelijkheid dient primair gericht te zijn op de huisvesting van arbeidsmigranten die werkzaam zijn op het eigen bedrijf.

Bestemmingsplan

Tenzij het bestemmingsplan het beoogde gebruik toestaat, dient voor nieuwe initiatieven een omgevingsvergunning te worden verleend dan wel een procedure te worden gevoerd voor het wijzigen van het bestemmingsplan. Op basis van een eerste initiatief plan kan worden beoordeeld of medewerking aan het plan kan worden gegeven.

DEEL 3 Huisvesting voor structurele arbeidsmigranten

Een klein deel van de arbeidsmigranten die in onze regio aan het werk zijn wil zich permanent vestigen. Vaak gaat het om het huisvesten van een gezin. Voor deze vorm van huisvesting kan de arbeidsmigrant zich wenden tot de woningbouwvereniging en/of de particuliere woningmarkt. Deze groep arbeidskrachten dient zich in te schrijven in het bevolkingsregister van de gemeente.

Voor de structurele arbeidsmigrant die zich niet permanent wil vestigen in Nederland of nog geen eigen woning kan betrekken zijn de voorzieningen genoemd in Deel 2 beschikbaar.

DEEL 4 Algemeen

In dit gedeelte komen een aantal algemene aspecten aan de orde die van belang zijn bij de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten.

Huisvestingslocaties

Het is van belang de huisvesting van arbeidsmigranten zo dicht mogelijk bij de arbeidsplaats te realiseren. Hierdoor zijn de werknemers gehuisvest in de gemeente waar ze werkzaam zijn en worden het aantal verkeersbewegingen beperkt.

Om het totaal aantal in de regio werkzame tijdelijke arbeidsmigranten te kunnen huisvesten is het gewenst, verspreid over de regio, een aantal logiesvoorzieningen met een grote capaciteit te realiseren. De overige arbeidskrachten kunnen vervolgens in kleinschaliger voorzieningen en in de bestaande woningvoorraad worden gehuisvest. Hierdoor neemt de druk op de bestaande woningen af. Initiatieven voor grootschalige (logies)voorzieningen zullen in de regio worden beoordeeld en afgestemd.

Geconcentreerde huisvesting kan voordelen bieden. Zo is vaak de catering geregeld, zijn er ontspanningsruimten en heeft een beheerder toezicht. Bij deze vorm van huisvesting kan ook meer aandacht worden geschonken aan de maatschappelijke participatie door het geven van voorlichting en het begeleiden van de arbeidsmigrant. Hierbij hebben de werkgevers een taak, maar kunnen ook de gemeenten een rol spelen.

De meeste arbeidsmigranten worden van huisvesting voorzien door het uitzendbureau waar zij werkzaam zijn. Plannen voor huisvesting zullen daarom door of in opdracht van deze bedrijven moeten worden ingediend. Elk plan zal moeten worden voorzien van een onderbouwing waarin in elk geval de noodzaak wordt aangetoond. Om maatschappelijke inbedding te bevorderen zal tussen de gemeente en de beheerder van een voorziening afspraken worden gemaakt met betrekking tot beheersaspecten.

Kwaliteit van huisvesting

Het is voor de arbeidsmigranten van belang dat de uitzendbureaus en/of de werkgevers voor de arbeidskrachten de juiste huisvesting met de gewenste kwaliteit verzorgd.

Uit de inventarisatie blijkt dat het merendeel van de arbeidsmigranten in de regio te werk worden gesteld door een uitzendbureau. Deze werkgevers zorgen ook voor de huisvesting van hun werknemers. De gemeenten vinden het belangrijk dat de tijdelijke arbeidsmigranten voorzien worden van een huisvesting van goede kwaliteit. Binnen de uitzendsector zijn drie brancheverenigingen die (SKIA)-normen hanteren voor een goede huisvesting. Dit zijn ABU (www.abu.nl), NBBU (www.nbbu.nl) en VIA (www.via-eu.com). Uitzendbureaus die plannen voor de huisvesting van arbeidsmigranten willen realiseren zullen deze normen moeten hanteren of zijn aangesloten bij één van de genoemde brancheverenigingen. Vanzelfsprekend dient de huisvesting te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en, wanneer van toepassing, aan de eisen van het Gebruiksbesluit.

Ook de huisvesting van seizoensgebonden arbeidsmigranten dient van voldoende kwaliteit te zijn, gebaseerd op de genoemde normen.

Wonen en bieden van nachtverblijf

De huisvesting van de arbeidsmigranten zal in overeenstemming met het geldende bestemmingsplan moeten zijn. Wanneer het gaat om het verschaffen van logies of kamerverhuur, spreken we over het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf. Dit kan uitsluitend wanneer de bestemming in het bestemmingsplan dit toestaat.

Gebruiksbesluit

Voor het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf aan meer dan 10 personen is op grond van het Besluit brandveilig gebruik een omgevingsvergunning met activiteit gebruik nodig is. Om vijf of meer personen te huisvesten in een bestaande woning is ook een melding in het kader van het Gebruiksbesluit nodig. Hiermee heeft de gemeente een middel om het pand veilig te laten gebruiken. Het doel van deze vergunning is brandgevaarlijke situaties te vermijden en de kans op brand en ongevallen bij brand te verkleinen. De verantwoordelijkheid voor het veilig gebruik van het pand ligt bij de gebruiker van het pand. Deze dient de omgevingsvergunning bij de gemeente aan te vragen. De gebruiker is de persoon of organisatie die een gebouw voor een bepaald doel gebruikt of exploiteert, als huurder of als eigenaar.

Nachtregister

Het nachtregister is een belangrijk middel om te weten wie er op een bedrijf is gehuisvest. Eigenaren van logiesverblijven dienen een nachtregister bij te houden (Wetboek van Strafrecht). In een nachtregister wordt het verblijf van personen geregistreerd (naam, woonplaats, paspoortnummer), net zoals dat bij toeristenhotels het geval is. Controle kan de betrouwbaarheid uitwijzen. Het ontbreken ervan kan leiden tot sancties. Inzage van het nachtregister kan worden geregeld in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Communicatie

Het voorkomen van overlast, en vooral het adequaat reageren daarop, staat en valt met doeltreffende communicatie. Ook bij het realiseren van een nieuwe huisvestingslocatie is communicatie van groot belang. Vooroordelen en andere zaken zijn op te lossen door de omwonenden te voorzien van de nodige informatie of door de juiste mensen (huisvester, omwonenden, overlegorganen en arbeidsmigranten) met elkaar in gesprek te laten gaan. Om vertrouwen te winnen kunnen procesafspraken worden gemaakt; opstellen gedragsregels en de wijze van handhaven ervan, waar kunnen omwonenden terecht bij incidenten, etc.

Afstemming van huisvestingsinitiatieven

Nadat de handreiking door het Bestuurlijk Platform is onderschreven en de vijf colleges van burgemeester en wethouders de handreiking hebben vastgesteld, zal er coördinatie moeten plaatsvinden wanneer initiatiefplannen of aanvragen omgevingsvergunning worden ingediend.

Een initiatiefplan heeft een schriftelijke onderbouwing van het plan. Hierin is in elk geval opgenomen:

- Voor hoelang de huisvesting wordt aangevraagd,
- hoeveel arbeidsmigranten worden gehuisvest,
- in welk gebied de arbeidsmigranten werkzaam zijn,
- welke parkeervoorzieningen zijn bedacht,
- voor welke organisatie / uitzendbureau ze werkzaam zijn,
- hoe het pand zal worden beheerd,
- zo mogelijk een terreininrichtingstekening of een indelingstekening van het gebouw

Bij kleinschalige huisvesting van maximaal vijftien personen kan volstaan worden met het per email kenbaar maken van het plan aan de leden van de werkgroep volkshuisvesting.

Een plan voor de huisvesting van meer dan vijftien arbeidsmigranten wordt, nadat het door een gemeente is ontvangen, bekend gemaakt aan de leden van de werkgroep volkshuisvesting. De werkgroep zal binnen vier weken een advies uitbrengen ten aanzien van het plan. In dit advies wordt omschreven in hoeverre het plan past binnen de in de handreiking aangegeven bebouwingmogelijkheden en wordt de relatie met de in de regio gerealiseerde huisvesting en potentiële locaties verwoord.

Om de kwaliteit van de nieuwe huisvesting te waarborgen, zullen initiatiefnemers die plannen voor de huisvesting van arbeidsmigranten willen realiseren, de (SKIA)normen van de drie brancheverenigingen ABU, NBBU en VIA moeten hanteren. Huisvestingsplannen zullen aan deze normen worden getoetst.

Handhaving

De gemeenten in regio de Bevelanden nemen de verantwoordelijkheid voor het stellen van regels voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Zij zien er daarom ook op toe dat deze regels worden nageleefd. Om de handhaving in de regio op een gelijke wijze uit te voeren, zal dit aspect worden opgenomen in de regionale handhavingshandreiking.

Met betrekking tot de huisvesting van de tijdelijke arbeidsmigranten gaat het om handhaving van de volgende aspecten;

- Het opsporen van en optreden tegen situaties waar geen vergunning of beschikking is afgegeven,
- Het controleren van verleende vergunningen of beschikkingen en waar nodig handhavend optreden.