

Huisvesting arbeidsmigranten: ruimtelijke aspecten

RUIMTELIJKE ORDENING

TEKST MR. TRYNKE RODENHUIS

Arbeidsmigranten zijn niet meer weg te denken uit het bedrijfsleven. Onder andere door de verdere opening van de grenzen binnen de EU wordt de groep arbeidsmigranten in Nederland naar verwachting alleen maar groter. De toestroom van arbeidsmigranten is ook belangrijk voor de Nederlandse economie. Wel zorgt de aanwezigheid van de grote aantallen arbeidsmigranten voor een belangrijk huisvestingsvraagstuk. Al deze mensen moeten buiten werktijd ook ergens verblijven. Met de voorzieningen is het op dat gebied nog niet al te best gesteld.



Vaak verblijven de arbeidsmigranten in groten getale in recreatiewoningen, leegstaande huurwoningen, schuren op agrarische erven, caravans, et cetera. Er is daarbij vaak sprake van overbewoning en onhygiënische

en onveilige situaties. Er is een groot tekort aan geschikte verblijfsruimten. Ik zeg bewust 'verblijfsruimten', geen 'woonruimten'. Arbeidsmigranten werken en verblijven wel in Nederland, maar hebben veelal hun vaste woonplaats/hoofdverblijf nog steeds in hun land van herkomst.

In de praktijk wordt er – vaak ingegeven door overlast – veel gedaan om illegale situaties ongedaan te maken. Anderzijds worden er te weinig volwaardige alternatieve huisvestingslocaties geboden. Hier ligt heel duidelijk een maatschappelijke opgave. De toenemende aantallen



Ontwerp Huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten op Greenpark Aalsmeer met bestemming Horeca. Bron: I_KB Architecten bv.

arbeidsmigranten zorgen dan ook voor een toename van de vraag naar geschikte huisvestingslocaties. ‘Geschikt’ wil zeggen acceptabele, veilige en hygiënische vormen van huisvesting die niet leiden tot ruimtelijk ongewenste situaties en problemen in de (woon)omgeving. Dit is een gedeeltelijke verantwoordelijkheid van overheden (gemeenten), woningcorporaties, werkgevers/uitzend-, respectievelijk bemiddelingsbureaus, en mogelijke andere betrokken partijen. Niet voor niets is in 2012 door een groot aantal partijen de *Nationale Verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten*¹ ondertekend.

Oplossingen in leegstaand vastgoed

Er zijn voldoende mogelijkheden voor huisvesting van deze categorie personen. De grote leegstand van maatschappelijke gebouwen (scholen, gemeentehuizen, etc.), (woon)zorgcomplexen, (senioren-) woningen, kantoren en ook voormalige asielzoekerscentra biedt bijvoorbeeld uitkomst. Dergelijke gebouwen lenen zich zowel qua locatie als qua bouwtechnische indeling en kwaliteit vaak prima voor flexibele, al dan niet tijdelijke huisvestingsvormen zoals bij arbeidsmigranten het geval is. Zeker als het gaat om gebouwen die al verdeeld zijn in kleine (woon)eenheden met keuken en sanitaire voorzieningen kan de huisvesting zonder al te grote ingrepen worden gerealiseerd.

¹ Nationale Verklaring van Partijen betrokken bij de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten, 28 maart 2012.

Maar ook kunnen bijvoorbeeld voormalige klaslokalen dienst doen als slaapzalen. Op deze manier is er sprake van een win-winsituatie. Leegstand wordt teruggedrongen en volwaardige huisvesting voor arbeidsmigranten wordt gerealiseerd. Mocht herbestemming van leegstaande gebouwen niet tot de mogelijkheden behoren, dan kan natuurlijk ook naar nieuwe locaties, respectievelijk gebouwen worden gekeken.

Waar moet een huisvestingslocatie dan vanuit ruimtelijke ordeningsoogpunt aan voldoen? Ondanks dat er inmiddels legio handreikingen en dergelijke op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten zijn verschenen, merk ik dat er juist wat de ruimtelijke ordeningskant betreft vanuit de praktijk nog veel behoefte is aan duidelijkheid. Die duidelijkheid probeer ik hierna te bieden.

Ruimtelijke ordeningsaspecten

De bestemming

Naast het feit dat het regionale en gemeentelijke beleid natuurlijk van belang zijn, is juridisch-planologisch gezien de bestemming essentieel. Welke bestemming past bij een voorziening voor huisvesting van arbeidsmigranten?

Geen recreatieve bewoning

Op recreatiewoningen/-terreinen ligt normaal gesproken een bestemming ‘Recreatie’. Zoals gezegd wonen arbeidsmigranten niet in Nederland, maar verblijven ze hier alleen. Dat betekent niet dat dit past

binnen een recreatieve bestemming, waar het gaat om verblijfsrecreatie. De term verblijfsrecreatie is vaak niet gedefinieerd in bestemmingsplannen. Wel is in de jurisprudentie² meerdere keren aangegeven dat het hierbij moet gaan om ontspanning en vrijetijdsbesteding. Expliciet is in die uitspraken aangegeven dat huisvesting van arbeidsmigranten daar niet onder valt.

Los daarvan is het over het algemeen ook onwenselijk dat recreatiewoningen in gebruik worden genomen door arbeidsmigranten. Dit gaat immers ten koste van het verblijfsrecreatieve aanbod en vaak ook van de kwaliteit van recreatieterrinen en van het recreëren zelf.

In de meeste bestemmingsplannen voor recreatiewoningen wordt permanente bewoning expliciet uitgesloten. Dat wordt nog wel eens als een middel gezien om de huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieterrinen tegen te gaan. Hiervoor trok ik al de conclusie dat deze vorm van huisvesting in strijd is met de ‘verblijfsrecreatie’. Dat is al voldoende om te kunnen handhaven. Het verbod op permanente bewoning is bovendien niet bruikbaar, juist omdat huisvesting van arbeidsmigranten niet als bewoning kan worden aangemerkt. Bij permanente bewoning gaat het om het hebben van een vaste woon- of verblijfplaats, om het hoofd-

² Rechtbank Leeuwarden 18 maart 2010, zaaknummer 09/1433, rechtbank Roermond, zaaknummer AWB 08/2032, ABRvS 18 april 2012, 201106568/1/R2 (Schatzenburg).

verblijf. En dat heeft deze groep mensen dus niet in Nederland. In het kader van de handhaafbaarheid is het dus voldoende om aan te tonen dat er strijd is met de bestemmingsomschrijving 'verblijfsrecreatie'. Om alle onduidelijkheid hieromtrent weg te nemen, zou ik gemeenten willen adviseren de huisvesting van arbeidsmigranten expliciet uit te sluiten in de gebruiksregels van het betreffende bestemmingsplan. Daarnaast is het van belang om goede en eenduidige definities/begrippen op te nemen.

Geen wonen, want geen huishouden

Er is dus geen sprake van verblijfsrecreatie. Maar ook niet van reguliere bewoning, zoals al eerder is geconcludeerd. Maar hoe is deze vorm van verblijf planologisch gezien dan wel te bestempelen? Het gaat om een vorm van verblijf die vergelijkbaar is met kamerverhuur. Belangrijke overeenkomst is hier dat er geen sprake is van een huishouden, omdat er geen continuïteit is in de samenstelling van de groep en geen onderlinge verbondenheid, ook al verrichten de personen hetzelfde werk, hebben zij dezelfde nationaliteit, verblijven zij langere tijd gezamenlijk in Nederland en doen zij het huishouden gezamenlijk³. Daarmee is er dus geen sprake van een woning (overigens is dit wel afhankelijk van hoe 'woning' is gedefinieerd in het bestemmingsplan⁴).

Logiesverstrekking

Logiesverstrekking lijkt de aangewezen bestemming. Dit is een term die ook aansluit bij de term 'logiesgebouw' die het Bouwbesluit hanteert. Overigens heeft de toenmalige minister van VROM in 2006 in haar Handreiking ook al aangegeven dat het huisvesten van tijdelijke werknemers als het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf moet worden aangemerkt. Op basis van de landelijke Standaarden⁵ die moeten worden toegepast bij het opstellen van bestemmingsplannen, moet dan de hoofdgroep 'Horeca' worden gebruikt. Dit leidt dan tot een bestemming 'Horeca - logiesverstrekking arbeidsmigranten'. Een dergelijke constructie is ook door de Afdeling geaccepteerd⁶. De mate van tijdelijkheid van het verblijf van de arbeidsmigranten doet daarbij bestem-

'Ondanks dat er inmiddels legio handreikingen op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten zijn verschenen, is er juist wat de ruimtelijke ordeningskant betreft vanuit de praktijk nog veel behoefte aan duidelijkheid'

mingsplantechnisch in beginsel niet terzake.

Overigens hoeft huisvesting van arbeidsmigranten niet altijd een 'eigen' bestemming te krijgen. Deze functie kan ook worden toegevoegd aan een andere bestemming, al dan niet met een aanduiding. In een woonwijk bijvoorbeeld kan logiesverstrekking aan arbeidsmigranten waar wenselijk worden toegevoegd aan een woonbestemming, zodat 'gewoon' wonen ter plaatse ook altijd mogelijk blijft. Zoals inmiddels duidelijk moge zijn is een reguliere woonbestemming niet voldoende voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Omgevingseffecten

De bestemming moet vervolgens ook worden onderbouwd. Hierbij is zoals gezegd het beleid van belang. Daarnaast moeten de effecten van en naar de omgeving op de huisvestingslocatie worden onderzocht. Parkeren is een van de omgevingseffecten waaraan aandacht moet worden besteed in de toelichting op het bestemmingsplan. Er moet voldoende parkeerterrein zijn voor busjes en dergelijke die zorgen voor vervoer van en naar de werklocaties maar ook van en naar het land van herkomst.

In de hierboven aangehaalde uitspraak Zeewolde ging het ook om de parkeernorm die moet worden gehanteerd bij huisvesting van arbeidsmigranten. Een norm van 0,47 per slaapplek, die gelijk is aan de norm bij een '1 sterren hotel', wordt acceptabel geacht.

Ook verkeer is een belangrijk aspect. Naarmate de huisvestingslocatie verder van de werklocatie is gelegen, zullen er meer en langere verkeersbewegingen plaatsvinden. De omgeving moet hier wel op berekend zijn. Als dit niet het geval is, zal er bijvoorbeeld naar alternatieve routing moeten worden gekeken. Tevens is het aspect geluid relevant. Enerzijds vanwege het geluid dat van de

huisvestingslocatie zelf uitgaat (overigens wordt dit deels ook genormeerd door het Activiteitenbesluit). Anderzijds in verband met het omgevingsgeluid richting de locatie. Hoewel de Wet geluidhinder niet van toepassing is (geen geluidgevoelige functie), moet in het kader van een 'goede ruimtelijke ordening' wel worden aangetoond dat er sprake is van een acceptabel verblijfklimaat voor de 'bewoners'. Ten slotte moet ook altijd aandacht worden besteed aan de overige omgevingsaspecten.

Communicatie en draagvlak

Gezien de complexe materie, de verschillende beleidsterreinen en de diverse bevoegde instanties, is communicatie en afstemming tussen de verschillende afdelingen binnen een gemeentelijke organisatie, maar ook met externe partijen zoals politie, Vreemdelingendienst, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en werkgevers/uitzend-/bemiddelingsbureaus van belang.

Afgezien van de vraag of een locatie/gebouw bestemmingsplantechnisch en bouwtechnisch geschikt te maken is voor een dergelijke functie, is communicatie met de omgeving van groot belang, om te zorgen voor draagvlak. Huisvesting van arbeidsmigranten heeft over het algemeen veel impact in de omgeving. Door tijdig in gesprek te gaan met de omgeving heeft een initiatief grotere kans van slagen. Daar zijn alle partijen bij gebaat.

Kruimelgevallen

Overigens is niet altijd een bestemmingswijziging nodig bij herbestemming ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten. Geldende bestemmingsplannen bieden ook vaak mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten, vaak via een binnenplanse afwijkingmogelijkheid of wijzigingsbevoegdheid.

Is dit niet het geval, of past een initiatief niet binnen de voorwaarden die hieraan zijn gekoppeld, dan behoort een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan (ook wel 'projectafwijkingbesluit') tot de mogelijkheden⁷. Hierop is dan de uitgebreide Wabo⁸-procedure van toepassing. Ook kan de zogenaamde kruimelgevallen-procedure⁹ in bepaalde gevallen worden toegepast. Kort gezegd komt het erop neer dat de reguliere Wabo-procedure (welke lichter is dan bij het projectafwij-

3 Uitspraak ABRvS 2 mei 2007, 200603867/1 (Helmond).

4 Uitspraak Pollux, ABRvS 10 maart 2010, 200908277/1/H1.

5 Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen, versie 2012.

6 Uitspraak Aalsmeer, ABRvS 31 oktober 2012, 201202370/1/R1 en Uitspraak Zeewolde, ABRvS 6 november 2013, 201302124/1/R2.

7 Artikel 2.12, eerste lid, onder a Wabo.

8 Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

9 Artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo juncto artikel 4, lid 9 Bor.

kingsbesluit) kan worden toegepast bij functiewijzigingen tot 1.500 m² binnen de bebouwde kom. Voorwaarde voor toepassing van deze procedure is dat het aantal woningen niet wijzigt. Eerder in dit artikel heb ik al geconcludeerd dat er bij huisvesting van arbeidsmigranten geen sprake is van woningen. In veel gevallen zal deze procedure dus kunnen worden toegepast. Wel is de toepasbaarheid hiervan afhankelijk van het 'kruimelgevallenbeleid' van de betreffende gemeente. Bovendien moet altijd de ruimtelijke aanvaardbaarheid worden aangetoond. De bovengenoemde omgevingseffecten zullen ook hier moeten worden onderzocht en onderbouwd.

Quickwins Crisis- en herstelwet

Met de zogenaamde Quickwins in het kader van de Crisis- en herstelwet¹⁰, wordt de kruimelgevalencategorie verder opgerekt. De bovengrens van 1.500 m² wordt losgelaten in de bebouwde kom, en bovendien komt er een mogelijkheid om in het buitengebied via de kruimelgevalenprocedure medewerking te verlenen aan een functiewijziging in bestaande bebouwing specifiek ten behoeve van een logiesfunctie voor werknemers. Deze procedure zal daarmee nog vaker kunnen worden ingezet bij het planologisch mogelijk maken van huisvesting van arbeidsmigranten in bestaande gebouwen. De verwachting is dat deze wijziging in de loop van 2014 in werking treedt.

Handhaving

Een overheid die de verantwoordelijkheid neemt voor het stellen van regels voor de huisvesting van arbeidsmigranten dient er ook voor te zorgen dat die regels worden nageleefd. Handhaving kan (en moet) op basis van de gebruiksregels in het bestemmingsplan. Daarom is het zoals gezegd ook van belang om duidelijke gebruiksregels op te nemen. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voorziet voor bestemmingsplannen die in het Wabo-tijdperk zijn vastgesteld (na 1 oktober 2010)¹¹ in een gebruiksverbod waarmee niet alleen het gebruiken, maar ook het laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan kan worden aange-



pakt¹². Dit 'laten gebruiken' is bij huisvesting van arbeidsmigranten essentieel. De gemeente is overigens niet alleen verantwoordelijk voor handhaving in het RO-spoor, maar ook voor toezicht en handhaving op bouwregelgeving in verband met veiligheid en hygiënische omstandigheden van de arbeidsmigranten (onder andere Bouwbesluit) en openbare orde (APV).

Slot

Het RO-spoor is maar een klein onderdeel van alles wat er komt kijken bij huisvesting van arbeidsmigranten. Niettemin is het een essentieel onderdeel. Ik hoop met dit artikel helderheid te hebben verschaft op dit gebied.

¹⁰ Ontwerp Besluit tot wijziging van het Bor en diverse andere AMvB's in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, Staatscourant Nr. 30053, 31 oktober 2013.

¹¹ Uitspraak Geesbrug, ABRvS 29 juni 2011, 201007465/1/R1, Uitspraak Haaren, Rechtbank Oost-Brabant, 26 april 2013, Zaaknummer AWB 12/3427.

¹² Memorie van Toelichting Wabo, Uitspraak Eindhoven, Rechtbank 's-Hertogenbosch, 30 december 2011, Zaaknummer AWB 11-3925 en AWB 11-3917.



Mr. Trynke Rodenhuis is projectleider en senior adviseur omgevingsrecht bij Rho Adviseurs voor leefruimte. Telefoon (058) 256 25 25. E-mail: trynke.rodenhuis@rho.nl.