

Arbeidsmigranten

op recreatiepark de Groene Heuvels in Ewijk



Hilversum, 17 juli 2019

Auteur: Wim Reedijk, Expertisecentrum Flexwonen

Inhoud

1. Inleiding
2. Huisvestingstekort rem op economische ontwikkeling
3. Aantallen arbeidsmigranten in de regio Nijmegen en gemeente Beuningen
4. Huisvestingsvraag en noodoplossingen
5. Handhaving en waterbedeffecten
6. Bed voor bed en SNF
7. Vitale recreatieparken
8. De Groene Heuvels in Ewijk
9. Kroon op de aanpak

1. Inleiding

Het Expertisecentrum Flexwonen is door OTTO Work Force gevraagd als externe, onafhankelijke partij een schets te geven van de situatie voor de arbeidsmigranten op recreatiepark de Groene Heuvels in Ewijk, gemeente Beuningen. Aanleiding is het feit dat de gemeente de woningeigenaren van het park een last onder dwangsom oplegt, om hen te dwingen te stoppen met verhuur van de woningen.

Wij voldoen graag aan het verzoek om met name contextuele informatie aan te dragen in de hoop dat die kan bijdragen aan een oplossing. Om die reden stellen we onze rapportage ook direct en integraal ter beschikking aan de gemeente Beuningen.

2. Huisvestingstekort rem op economische ontwikkeling

In Nederland is het huisvestingstekort voor arbeidsmigranten opgelopen tot ca. 120.000 plaatsen¹, mogelijk zelfs meer. Steeds vaker luiden werkgevers de noodklok. Het huisvestingstekort wordt door velen inmiddels gezien als rem op de economische groei. Het komt regelmatig voor dat bedrijven opdrachten moeten weigeren, omdat zij niet voldoende productiecapaciteit hebben. Ook geven sommige bedrijven aan te overwegen een andere vestigingsplaats te kiezen waar zij beter in staat zijn om medewerkers huisvesting te bieden. Het gebrek aan huisvesting leidt ook tot andere problemen, zoals slechte woonomstandigheden voor de arbeidsmigranten zelf en overlast in woonwijken.

Gemeenten hebben de sleutel in handen om oplossingen voor dit vraagstuk te vinden. Niet om die zelf te realiseren, maar wel om er ruimte voor te geven. Veel werkgevers willen hun verantwoordelijkheid nemen. Het businessmodel voor de huisvesting is voldoende ontwikkeld. Er is voldoende investeringscapaciteit beschikbaar. Locaties en draagvlak vormen over het algemeen de bottleneck in dit complexe dossier.

Steeds meer bestuurders van gemeenten en provincies zien dat de arbeidsmarkt zo overspannen raakt, dat inzet van arbeidsmigranten nodig is om de bedrijven te laten draaien en daarmee lokale werkgelegenheid veilig te stellen. In Brabant organiseert de provincie regionale tafels om gemeenten, werkgevers en huisvesters met elkaar in gesprek te brengen en oplossingen te vinden. In Zuid-Holland staat een programma op stapel om gemeenten met kennis en pilots te helpen het vraagstuk aan te pakken. En in ook in Gelderland zetten regionale samenwerkingsverbanden het hoog op de agenda en stimuleert de provincie die aanpak. Ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderkent het belang van een actieve aanpak van dit dossier, getuige haar brief over huisvesting van arbeidsmigranten aan de Tweede Kamer van 12 maart jl., gevolgd door een Kamerbrief over de stimuleringsaanpak Flexwonen² van 29 mei jl.

¹ zie <https://flexwonen.nl/tekort-aan-huisvesting-arbeidsmigranten-groter-dan-ooit/>

² zie <https://flexwonen.nl/kamerbrief-over-stimuleringsaanpak-flexwonen/>

3. Aantallen arbeidsmigranten in de regio Nijmegen

Een complicerende factor is dat niet exact bekend is hoeveel arbeidsmigranten er nu in Nederland aan de slag zijn en waar ze precies werken. Dat zullen we ook nooit precies te weten komen, omdat arbeidsmigranten vooral een rol spelen in het flexibele deel van de arbeidsmarkt waar soms seizoensarbeid speelt en ook andere wisselingen in behoefte van bedrijven de vraag bepalen. Hun aantal en de plek waar ze actief zijn verandert dus in de loop van de tijd. Ook is er geen eensluidende definitie van wat een arbeidsmigrant is. Soms tellen we de expats en kenniswerkers mee, soms gaat het alleen om degenen met een inkomen onder modaal, soms tellen we alle werkenden uit een ander herkomstland mee, vaak hebben we het alleen over Zuid-, Midden- en Oost-Europeanen.

Als we ons tot die laatste groep beperken weten we dat er momenteel ca. 500.000 van hen in Nederland verblijven. Dat is ca. 3% van de totale bevolking. De verdeling zal niet helemaal gelijkmatig over gemeenten gespreid zijn, maar de vuistregel dat er op elke 10.000 inwoners ongeveer 300 arbeidsmigranten zullen zijn, geeft toch een aardige indruk.

Rijk van Nijmegen/Beuningen

Als we deze vuistregel toepassen op de regio Rijk van Nijmegen met in totaal ruim 320.000 inwoners is het aannemelijk dat er in dat gebied bijna 10.000 arbeidsmigranten verblijven. Voor de gemeente Beuningen met 25.896 inwoners zouden het er 750 à 800 zijn. Let wel, dit zijn ruwe schattingen op basis van een landelijk gemiddelde. Omdat er steeds meer spreiding van arbeidsmigranten over veel sectoren van de economie en daarmee over het land plaats vindt, is er voldoende reden om aan te nemen dat deze regio niet substantieel afwijkt van het gemiddelde. Naarmate we meer inzoomen op het gemeentelijke niveau wordt de schatting minder betrouwbaar.

We moeten ons realiseren dat de meeste arbeidsmigranten niet op goed geluk naar Nederland afreizen, maar actief worden geworven door Nederlandse werkgevers en uitzendorganisaties, die zich daarmee ook verantwoordelijk weten voor fatsoenlijke huisvesting. Landelijk is bekend dat ca. 50% van de arbeidsmigranten door uitzendorganisaties wordt bemiddeld. De overigen worden rechtstreeks door werkgevers geworven of zijn als zzp-er aan de slag.

Voor zover ons bekend is er nog geen onderzoek gedaan naar de werk- en verblijfsituatie van arbeidsmigranten in deze regio of in de gemeente Beuningen. Daarom zijn bovengenoemde schattingen de best beschikbare indicatie van het aantal arbeidsmigranten in dit gebied.

4. Huisvestingsvraag en noodoplossingen

Werkgevers die arbeidsmigranten aantrekken ervaren dat het steeds moeilijker wordt om hen een aantrekkelijk aanbod te doen. Dat komt o.a. doordat de lonen in de landen van herkomst zijn gestegen en doordat er in tussenliggende landen als Duitsland ook een grote vraag naar deze arbeidskrachten is. Er zijn dus alternatieven voor de arbeidsmigranten. Goede huisvesting wordt daarmee steeds meer een voorwaarde om geschikte mensen te kunnen aantrekken.

Tegelijkertijd zien we dat door het enorme tekort aan huisvestingplekken er een zware concurrentie is ontstaan om datgene wat wel beschikbaar is en er oplossingen worden gezocht op plekken waar dat uit oogpunt van leefbaarheid in wijken en van een goede ruimtelijke ordening minder gewenst is. Er zijn ons in deze regio geen grootschalige vergunde woonvoorzieningen voor arbeidsmigranten bekend. Maar de circa 10.000

arbeidsmigranten in deze regio slapen niet onder de blote hemel; er worden door werkgevers hoe dan ook oplossingen gezocht. Die vinden zij in de meeste gevallen door gewone woningen te kopen of te huren en daar hun mensen in onder te brengen. Of door gebruik te maken van recreatieparken, zoals hier bij voorbeeld de Groene Heuvels in Ewijk. Een derde alternatief is soms nog huisvesting over de grens in Duitsland of België.

We nemen de alternatieven door:

1. *Gebruik van gewone woningen* is geen probleem als het gaat om mensen die hier langer verblijven, de zogenaamde mid-stay of long-stay. Weliswaar legt ook dat een druk op de toch al krappe woningmarkt. Maar het gaat om mensen die zich hier voor langere tijd vestigen, de taal leren, soms een gezin vormen, kortom nieuwe inwoners. Dat ligt echter anders als het gaat om short stay. Mensen die hier net aankomen of maar kort blijven, gaan anders met hun woning, tuin en omgeving om. Zij kennen soms niet eens hun medebewoners, laat staan de burens en gaan daar ook niet snel in investeren. Waar overlast ervaren wordt door arbeidsmigranten gaat het meestal om dit soort situaties. Bovendien legt het een fors beslag op juist het betaalbare deel van de woningvoorraad, waar lokale woningzoekenden de dupe van zijn.
2. *Huisvesting over de grens* leidt vaak tot woonomstandigheden die wij hier niet acceptabel vinden en die dus zeker niet concurrerend zijn om arbeidsmigranten in Nederland aan de slag te krijgen. Bovendien leidt het vaak tot grote reisafstanden naar het werk, met een forse toename van de mobiliteitsdruk als gevolg.
3. *Het gebruik van recreatieparken* is natuurlijk in strijd met een goede ruimtelijke ordening, die niet voor niets permanente bewoning of niet recreatief gebruik van die parken niet toestaat. Toch lijkt het voor short stay verblijf de minste van alle kwaden. Voor de arbeidsmigranten zelf biedt het vaak zeer acceptabele woonomstandigheden, als tenminste de SNF-normering wordt aangehouden. Bij een goed beheer levert het ook weinig of geen overlast voor de omgeving op. Veel gemeenten kiezen er dan ook voor om, zolang er geen alternatieve logiesvoorzieningen zijn ontwikkeld, niet al te hard van leer te trekken tegen dit gebruik.

Bij een recente controle door de gemeente Beuningen werd geconstateerd dat zich ruim 500 arbeidsmigranten op het park de Groen Heuvels bevinden. Daarmee zou dus een substantieel deel van de eerder berekende 750 à 800 arbeidsmigranten in Beuningen hier onderdak vinden.

5. Handhaving en waterbedefferen

Handhaving door gemeenten heeft op verschillende aspecten van de huisvesting betrekking en is in ieders belang. Zowel van de arbeidsmigranten zelf, als van de omgeving en omwonenden, als van de werkgevers die op een goede manier huisvesting willen aanbieden. Ook zij hebben immers belang bij een level playing field, waarin zij niet worden beconcurrerd door andere ondernemers die het niet zo nauw nemen met de regels en daardoor goedkoper kunnen werken.

Maar met de aantallen die hier aan de orde zijn is handhaving een complexe en omvangrijke opgave geworden. Daarom zien we in de praktijk dat er door gemeenten prioriteiten worden gesteld die passen bij de capaciteit die maximaal kan worden ingezet. Een overweging daarbij is ook dat een grote inzet op handhaving, zonder dat er alternatieven beschikbaar zijn, niet erg effectief is. Werkgevers en huisvesters zullen hoe dan ook oplossingen blijven zoeken en dat kan gemakkelijk tot een waterbedefferen leiden: je drukt op één plek en het komt elders direct weer naar boven, want het volume van het bed verandert niet.

De hoogste prioriteit bij handhaving heeft de veiligheid van mensen. Huisvesting die bouwkundig niet verantwoord is, brandonveilige situaties oplevert, de gezondheid bedreigt of anderszins tot mensenwaardige omstandigheden leidt, moet zonder uitstel worden beëindigd. Ook over huisvesting die uit ruimtelijk oogpunt niet acceptabel is omdat b.v. gevaar of ernstige hinder ontstaat kan geen discussie zijn.

Dat ligt anders bij huisvesting die weliswaar niet is toegestaan, maar die niet direct gevaar of hinder voor de bewoners zelf of de omgeving oplevert. Uit oogpunt van een verstandige inzet van middelen is er vaak wat voor te zeggen om die niet direct aan te pakken. Dat hoeft nog niet te betekenen dat het wordt toegestaan of gedoogd.

6. Bed voor bed en SNF

Bij de ondertekening van de Nationale Verklaring huisvesting arbeidsmigranten in 2012 werd dit dilemma al onderkend door de ondertekenaars³. Ook toen was er sprake van een ernstig tekort aan vergunde huisvestingsvoorzieningen. De ondertekenaars startten een programma om tenminste 30.000 extra huisvestingsplekken te realiseren en er werd pragmatisch gekozen voor de lijn: strikte handhaving bij gevaarlijke situaties, maar overleg als het alleen in strijd is met ruimtelijk beleid; pas dan voor zover mogelijk de bed-voor-bed regeling toe.

De bed-voor-bed regeling gaat er van uit dat een 'bed' pas wordt opgeheven als er een ander 'bed' voor in de plaats is gekomen. Neem als overheid en bedrijfsleven even de tijd om samen goede oplossingen te vinden voor die alternatieven.

De keuze die de gemeente Beuningen maakt om de huisvesting op recreatiepark de Groene Heuvels op korte termijn te willen beëindigen zou tegen het licht van die overwegingen nog eens bezien moeten worden.

Daarbij is het wel van belang om zeker de weten dat de nu bestaande huisvesting tenminste aan de normen van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) voldoet, een ander uitvloeisel van de Nationale Verklaring. Alle uitzendondernemingen zijn via de CAO voor de uitzendbranche verplicht om aan dit keurmerk te voldoen als zij huisvesting aanbieden. Er kunnen echter andere partijen zijn die niet verplicht zijn zich aan dat keurmerk te houden. De gemeente zou die voorwaarde alsnog kunnen verbinden aan een tijdelijke verruiming van de mogelijkheden.

7. Vitale vakantieparken

Het vraagstuk van de huisvesting van arbeidsmigranten interfereert op veel plekken met het dossier vitale vakantieparken. Een groot deel van de recreatieparken in Nederland is niet meer vitaal, dat wil zeggen niet meer rendabel te exploiteren. Door nieuwe ontwikkelingen op het gebied van recreatie, zoals de toename van reizen naar het buitenland, is er op veel parken leegstand ontstaan. Het gevolg daarvan is een neerwaartse spiraal. Want door het teruglopen van de inkomsten zijn er onvoldoende mogelijkheden om te investeren in vernieuwing en verbetering. Wat zich vervolgens weer vertaalt in nog minder bezoekers. Deze problematiek speelt in het hele land, waarbij de provincie Gelderland helaas een koppositie inneemt. Schattingen gaan er van uit dat er op het totaal aan vakantieparken circa 50% overcapaciteit is.

³ De minister van BZK, VNG, Aedes, ABU, NBBU, LTO, FNV, CNV en bestuurders van 10 regio's

Die overcapaciteit wordt inmiddels op een andere wijze gebruikt. De vakantieparken blijken een overloop van de woningmarkt te zijn geworden, waar inmiddels grote aantallen mensen verblijven die om uiteenlopende redenen dringend een tijdelijke woonoplossing zochten. Uit recent onderzoek bleek dat op de vakantieparken op de Veluwe tussen de 6.000 en 9.000 mensen wonen. Naast diverse andere spoedzoekers zijn dat voor een belangrijk deel ook arbeidsmigranten.

Minister Ollogren schreef hierover in haar brief van 28 november 2018 aan de Tweede Kamer⁴ het volgende: *“De vraag is of de bewoning van vakantieparken per definitie een negatief fenomeen is of dat daar genuanceerder naar kan worden gekeken. Voor groepen die hier hun woonwens vervullen en mensen die hier tijdelijk naar uitwijken biedt het vakantiepark een oplossing. Onder bepaalde randvoorwaarden, zoals goed inzicht van de gemeente op het park en de bewoners, goede kwaliteit van de verblijfsobjecten en een heldere rechtspositie en perspectief voor de bewoners, kan bewoning van vakantieparken voor deze mensen ook een kans bieden.”*

Actie-agenda

De minister werkt met betrokken partijen aan een actie agenda met de volgende hoofdlijnen:

- Vakantieparken aantrekkelijk houden
- Passende oplossingen voor mensen die nu op de parken (permanent) wonen
- Voorkomen van excessen en uitbuiting van kwetsbare groepen
- Inzet op veilige parken zonder criminaliteit en ondermijning
- Voor de toekomst kijken of het combineren van maatschappelijke functies van vakantieparken mogelijk is

In praktijk worden er door gemeenten, provincies en exploitanten verschillende strategieën toegepast om met de toekomst van deze parken om te gaan. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- parken helemaal uit de markt halen, d.w.z. opheffen en teruggeven aan de natuur
- investeren in een upgrade, al dan niet gecombineerd met een capaciteitsreductie

Voorbeeld 1: de Kolthoorn in Putten

Op een recreatiepark aan de Kolthoornseweg in Putten zijn tijdelijke chalets geplaatst waarin maximaal 150 personen kunnen worden ondergebracht. Het betreffende park was voor recreatiedoeleinden niet meer rendabel. EE Accommodations heeft 34 nieuwe woonunits geplaatst. Voor deze huisvesting is door de gemeente tijdelijk toestemming gegeven. Doel is om na de vastgestelde exploitatieperiode de locatie terug te geven aan de natuur.

- permanente bestemmingswijziging naar wonen
- permanente of tijdelijke functiewijziging naar flexwonen of maatschappelijke functies

Altijd is de vraag waarmee de kosten van een sanering of upgrade gedekt kunnen worden. Vaak wordt dan gekozen, voor een tijdelijk gebruik met verdienmogelijkheden, dat wordt ingezet om de kosten te dekken of investeringen mogelijk te maken.

⁴ zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/28/kamerbrief-over-vakantieparken-met-onderzoek-naar-permanente-bewoning>

8. De Groene Heuvels in Ewijk

Ook het park de Groene Heuvels in Ewijk heeft met deze problematiek te maken. Op het park woont een substantieel aantal arbeidsmigranten, naast verschillende andere spoedzoekers. Dit gebruik is ingezet door een aantal individuele eigenaars van de bungalows, wat echter op een niet gecoördineerde wijze gebeurde, die maakte dat er geen sprake was van een goed doordacht beheer. Dat leidde tot gevoelens van onbehagen bij andere eigenaren die meenden dat de kwaliteit van het park en de beleving hiermee achteruit ging.

De vereniging van eigenaren heeft daarop een toekomstvisie voor het park ontwikkeld die er op gericht is om het park in de toekomst geheel voor recreatie te behouden. Daartoe zou een forse investering in de kwaliteit van de woningen en de voorzieningen op het park gedaan moeten worden. Om die mogelijk te maken besloot de vereniging om voor drie jaar collectief georganiseerde verhuur van de woningen aan uitzendorganisaties of huisvesters van arbeidsmigranten mogelijk te maken, met de contractueel vastgelegde restrictie dat een deel van de opbrengsten gespaard worden voor de toekomstige investeringen.

Deze aanpak lijkt goed aan te sluiten bij de actie-agenda van de minister. De exploitant en de eigenaren achten het mogelijk om dit park in de toekomst aantrekkelijk te houden en zijn bereid er zelf in te investeren. Hun tijdelijke verdienmodel om dat mogelijk te maken sluit goed aan bij de grote behoefte aan tijdelijke woonruimte die ook in deze regio bestaat. En door een georganiseerde aanpak met uitzendorganisaties en huisvesters, is een goed beheer te garanderen alsmede een kwaliteit die voldoet aan de SNF-normering. Dat klinkt als een win-win situatie.

Het is niet duidelijk waarom er geen goed overleg met de gemeente Beuningen over deze strategie tot stand is gekomen. De strategie van de vereniging van eigenaren leidt immers tot hetzelfde doel dat de gemeente zegt na te streven. In de brief die de gemeente aan de eigenaren stuurde staat immers: "Wij willen ervoor zorg dragen dat de gemeente Beuningen ook voor de toekomst een aantrekkelijke toeristische gemeente blijft. Dan is het van groot belang dat er voldoende recreatieverblijven en recreatieterreinen in de gemeente beschikbaar zijn die voor recreatieve doeleinden gebruikt kunnen worden." Dat is ook wat de eigenaren proberen te bereiken.

9. Kroon op de aanpak

De door de vereniging van eigenaren gekozen strategie zou nog beter verankerd kunnen worden door goede afspraken met de gemeente. De gemeente zou daarbij garanties kunnen verlangen dat de beoogde investeringen inderdaad gaan plaatsvinden en nadere voorwaarden kunnen stellen aan zowel de termijn van

Voorbeeld 2: Park Roekenbosch in Venray

Voor het afbouwscenario van dit park zijn drie overeenkomsten gesloten. Eén tussen Wonen Limburg, de gemeente Venray en Het Roekenbosch voor de verhuur en het beheer van 44 woningen voor woonurgenten, jongeren uit Blitterswijck en enkele mensen die al permanent op het park verbleven. De tweede overeenkomst is tussen OTTO, de gemeente en Het Roekenbosch over de verhuur en het beheer van 57 woningen voor de huisvesting van 250 arbeidsmigranten. En tot slot een derde en overkoepelende overeenkomst tussen de gemeente en Het Roekenbosch over de afbouw van het park gedurende de resterende tijd van de

de van het bestemmingsplan afwijkend gebruik, als aan de wijze waarop dat gebeurt (conform SNF, voorwaarden aan beheer, registratie van bewoners). Daarbij zou er ook aandacht moeten zijn voor de positie van andere spoedzoekers die nu op het park verblijven.

Al met al lijkt het hoog tijd om de ontstane patstelling te doorbreken en opnieuw een gesprek tussen gemeente, exploitant en eigenaren aan te gaan.