

Huisvesting van arbeidsmigranten

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 Aanleiding

Sinds jaar en dag werken er in Nederland arbeidsmigranten. Voorheen kwamen deze mensen vooral uit landen als Turkije, Marokko, et cetera, maar sinds het opengaan van de Europese arbeidsgrenzen heeft Nederland steeds meer te maken gekregen met buitenlandse medewerkers uit Midden- en Oost Europa. Het gaat dan om mensen uit Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen en Polen. Dit zijn de landen die in 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden. Sinds 1 januari 2014 zijn daar ook inwoners uit de nieuwe lidstaten (zoals Bulgarije en Roemenië) bijgekomen.

Deze arbeidsmigranten voorzien in een behoefte op de arbeidsmarkt die niet is in te vullen met Nederlandse werknemers, ook niet nu de werkloosheid hoog is. De werkloze Nederlanders zijn meestal niet of nauwelijks bereid om te werken in bepaalde minder aantrekkelijke banen of amper in staat om de zeer gespecialiseerde arbeid te verrichten. Voornamelijk in de land- en tuinbouw bestaat een grote vraag naar (tijdelijke) medewerkers, maar ook in de bouw, metaal en distributie- en productiewerk bestaat deze vraag. Het exacte aantal arbeidsmigranten is lastig vast te stellen, maar blijft stijgen. In 2008 waren er naar schatting 280.000, in 2009 305.000 in 2010 340.000, in 2014 400.000 en de schatting voor 2040 ligt op 600.000 tot 700.000¹. Er moet geconcludeerd worden dat arbeidsmigranten voorzien in een behoefte en dat de inzet van arbeidsmigranten op de open Nederlandse arbeidsmarkt altijd nodig zal zijn. Deze mensen hebben uiteraard behoefte aan huisvesting in Nederland.

De vraag naar huisvesting is wel anders dan voorheen. Kwamen voorheen hele gezinnen naar Nederland, de Europese medewerkers komen vaak alleen en het gezin (als dat er is) blijft in het land van herkomst. De periode dat medewerkers in Nederland zijn, verschilt sterk per branche waarin ze werkzaam zijn. Seizoenarbeiders zijn hier vaak voor een paar maanden, maar lang niet alle betreffende arbeid is seizoensgebonden. In bepaalde branches verblijven de arbeidsmigranten hier een groot deel van het jaar of zelfs jaarrond. Hierdoor is er vraag naar een flexibele vorm van huisvesting, waarop het huidige huisvestingsaanbod onvoldoende is ingericht. Zowel kwalitatief als kwantitatief is er een tekort. Het is belangrijk om deze huisvesting op een fatsoenlijke manier te regelen, zowel voor de arbeiders als voor de omgeving. Zo kan worden gerealiseerd dat deze arbeiders op een humane wijze worden gehuisvest, waarbij overlast voor omwonenden zoveel mogelijk wordt beperkt.

1.2 Tijdelijke of structurele behoefte

De behoefte aan buitenlandse medewerkers is grofweg op te delen in twee soorten: bedrijven die een (vrijwel) structurele behoefte hebben aan buitenlandse medewerkers en bedrijven die een tijdelijke behoefte hebben aan buitenlandse medewerkers. Veel bedrijven die buitenlandse medewerkers inzetten, hebben slechts tijdelijk (voor een aantal weken tot enkele maanden per jaar) behoefte aan extra arbeidskrachten. In de land- en tuinbouwsector betreft dit vooral de arbeidsintensieve oogstperiode.

Ook zijn er bedrijven die wel vrijwel continu arbeidsmigranten inzetten. Bouw- en productiebedrijven zijn bijvoorbeeld minder seizoensgebonden. Daarentegen zijn er ook agrarische bedrijven die een zodanige diversiteit aan teelten hebben dat ze slechts enkele maanden per jaar geen behoefte

¹ Bron: Nationale verklaring van partijen betrokken bij de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten

hebben aan deze medewerkers. Ook uitzendbureaus hebben een vrijwel structurele behoefte aan arbeidsmigranten en dus aan huisvesting voor deze mensen.

1.2 Nationale verklaring

Het belang van goede huisvesting wordt door diverse partijen onderkend. Dit blijkt onder meer uit de ondertekening van de “Nationale verklaring” in 2012. Onder andere het rijk, de VNG, Aedes, bonden voor uitzendondernemingen, LTO, werkgevers- en werknemersorganisaties hebben deze verklaring ondertekend. Uit de verklaring volgen voor diverse partijen inspanningsverplichtingen, om zo in kwantitatief en kwalitatief opzicht voldoende huisvesting te realiseren. Voor gemeenten volgt hieruit de volgende taak: “samen met verhuurders beter inzicht krijgen in de huidige en toekomstige vraag naar huisvesting en deze vraag, indien relevant, doorvertalen in bestemmingsplannen, woonvisies, prestatieafspraken en huisvestingsverordeningen”.

1.3 Midden-Drenthe

In Midden-Drenthe is tot op heden weinig tot geen aandacht besteed aan de huisvesting van arbeidsmigranten. Bestemmingsplannen bieden geen mogelijkheden voor dit type huisvesting en in het Woonplan is hierover niets opgenomen. Hier was tot voor kort ook weinig aanleiding voor. Ook andere Drentse gemeenten hebben tot op heden weinig geregeld over dit onderwerp. Voor zover achterhaald kon worden, heeft uitsluitend de gemeente Emmen beleid vastgesteld voor de huisvesting in de tuinbouwgebieden rondom Erica en Klazienaveen.

In Midden-Drenthe is de afgelopen tijd echter in een concrete situatie gebleken dat arbeidsmigranten op onacceptabele wijze op het perceel van een tuinbouwbedrijf gehuisvest werden. Hiertegen is handhavend opgetreden. Ook is er een concreet verzoek ingediend van een ander tuinbouwbedrijf om (Poolse) medewerkers op het bedrijf te mogen huisvesten. Naar aanleiding daarvan heeft een korte inventarisatie plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat binnen Midden-Drenthe vooral bedrijven in de land- en tuinbouw arbeidsmigranten inzetten. Ook is er een aantal uitzendbureaus binnen onze gemeente werkzaam dat is gespecialiseerd in het bemiddelen voor arbeidsmigranten.

Voor zover bekend, vindt de huisvesting van de medewerkers doorgaans plaats in (door bedrijven of uitzendbureaus opgekochte) reguliere woningen, in groepsaccommodaties en op recreatieparken (zowel campings als bungalowparken). Deze huisvesting vindt vrijwel altijd plaats in strijd met het bestemmingsplan, maar er wordt weinig tot niet op gehandhaafd. Handhaving zou het probleem ook alleen maar verplaatsen. De arbeidsmigranten moeten immers ergens verblijven. Door het gebrek aan regels en duidelijkheid, is de kans op overbewoning, onhygiënische leefomstandigheden, onveilige situaties, uitbuiting en overlast voor omwonenden reëel.

1.4 Doel

Gezien bovenstaande, de te verwachten groei van het aantal arbeidsmigranten in de komende jaren en de afspraken in de “Nationale verklaring”, is het goed om voor Midden-Drenthe in ieder geval kaders op papier te zetten waaraan de huisvesting van arbeidsmigranten moet voldoen. Aan deze kaders kunnen nieuwe verzoeken worden getoetst en deze kaders bieden handvatten om handhavend op te kunnen treden, terwijl er tegelijkertijd alternatieven geboden kunnen worden. Het feit dat er niet bekend is hoeveel werknemers het betreft, doet hier niet aan af: de mensen zijn aanwezig, het aantal groeit en ze hebben allemaal behoefte aan huisvesting, waar op dit moment formeel (planologisch-juridisch) geen ruimte voor is. De op te stellen kaders kunnen te zijner tijd worden vertaald in bestemmingsplannen en, indien noodzakelijk, worden meegenomen bij de volgende actualisatie van het Woonplan en de prestatieafspraken met de woningcorporaties.

1.6 Wettelijk kader

Of de huisvesting van arbeidsmigranten op een bepaalde wijze en bepaalde locatie is toegestaan, hangt in de eerste plaats af van het bestemmingsplan voor die locatie. In planologisch opzicht moet de huisvesting doorgaans worden betiteld als een zekere vorm van logies. Er is vrijwel nooit sprake van een reguliere woonvorm met vaste verblijfplaats, aangezien de arbeidsmigranten doorgaans een hoofdverblijf hebben en houden in het land van herkomst. Als de arbeidsmigrant geen hoofdverblijf meer heeft in het land van herkomst, maar zich hier gaat vestigen, woont hij regulier in Nederland. In dat geval dient er gebruik te worden gemaakt van het reguliere woningaanbod. Ook van recreatieve bewoning is geen sprake, aangezien het doel van het verblijf niet recreatief van aard is. De arbeidsmigrant komt hier immers om te werken en niet om te recreëren. Hierdoor is huisvesting binnen een recreatieve bestemming doorgaans niet toegestaan.

HOOFDSTUK 2

SOORTEN HUISVESTING

Er zijn vele manieren waarop de huisvesting van arbeidsmigranten plaats kan vinden. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de meest voorkomende mogelijkheden. Tevens wordt het wettelijk kader van die mogelijkheden in Midden-Drenthe in beeld gebracht. Het gaat om de volgende huisvestingsmogelijkheden:

- Huisvesting in woonhuizen (inwoning)
- Hotels en pensions
- Huisvesting in woonhuizen (kamerverhuur)
- Huisvesting in kamerverhuurcomplexen
- Huisvesting in recreatieve voorzieningen (op bungalowparken, campings, in bed&braekfast voorzieningen en in groepsaccommodaties)
- Huisvesting op het erf van het bedrijf
- Huisvesting op de bouwplaats

2.1 Woonhuizen (inwoning)

Bij inwoning gaat de inwonende deel uitmaken van het huishouden dat al in een bepaalde (bedrijfs)woning aanwezig is. Er wordt gezamenlijk gebruik gemaakt van de voor een woning kenmerkende voorzieningen (keuken/badkamer) en er is sprake van een gezamenlijke huishouding. Er ontstaat geen extra huishouden. Inwoning vormt een zekere inbreuk op de privacy van zowel de bewoners als de (tijdelijke) inwonende(n). Werknemers kunnen inwonen bij het gezin van de werkgever in de bedrijfswoning of derden kunnen op deze wijze hun woning ter beschikking stellen.

Wettelijk kader

Op basis van de bestemmingsplannen in Midden-Drenthe is een (bedrijfs)woning bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. Doordat de inwonende deel uitmaakt van het huishouden, ontstaat er geen tweede huishouden en is inwoning bij recht mogelijk. Hierbij wordt wel opgemerkt, dat de bewoning door het (oorspronkelijke) huishouden het hoofdgebruik moet blijven. Dit levert automatisch een beperking op voor wat betreft het aantal inwonenden, dat per situatie kan verschillen.

2.2 Hotels en pensions

In hotels en pensions wordt op bedrijfsmatige wijze logies verstrekt. Deze logiesverstrekking kan zowel recreatief alsook zakelijk van aard zijn (bijvoorbeeld zakenhotels). Met name pensions zijn vaak gericht op een langer durend verblijf.

Wettelijk kader

In onze bestemmingsplannen worden hotels en pensions doorgaans beschouwd als logiesverstrekkende bedrijven, waarbij niet is aangegeven dat het recreatief verblijf moet betreffen. Het verblijf van arbeidsmigranten in hotels en pensions is hierdoor toegestaan.

2.3 Woonhuizen (kamerverhuur)

Kamerverhuur in woonhuizen betreft een kleinschalige vorm van huisvesting, waarbij de bewoners een (slaap)kamer huren met daarbij het gezamenlijk gebruik van voorzieningen zoals keuken en badkamer. De woning is vaak in eigendom bij de werkgever, een woningcorporatie of bij een uitzendbureau. Bij verhuur aan arbeidsmigranten worden vaak twee (of meer) personen in één slaapkamer gehuisvest.

Wettelijk kader

Binnen Midden-Drenthe zijn woonhuizen uitsluitend bestemd voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. Bij huisvesting van arbeidsmigranten is er doorgaans onvoldoende continuïteit in de samenstelling van de groep bewoners en onvoldoende onderlinge verbondenheid om te kunnen spreken van een gezamenlijk huishouden. Hiermee ontstaat een situatie die in strijd is met het bestemmingsplan. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bevestigd² dat kamerverhuur aan arbeidsmigranten niet valt aan te merken als de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van het woord.

2.4 Kamerverhuurcomplex

Kamerverhuur zoals hierboven omschreven, kan ook grootschalig plaatsvinden, in kamerverhuurcomplexen. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld voormalige kantoorpanden, boerderijen, scholen of bedrijfsgebouwen verbouwd worden. Er is doorgaans sprake van huisvesting van grotere groepen om de voorziening rendabel te maken.

Wettelijk kader

Binnen Midden-Drenthe zijn geen percelen waar het bestemmingsplan de realisatie van kamerverhuurcomplexen toestaat.

2.5 Recreatieve voorzieningen

Bungalowparken, campings, bed&breakfastvoorzieningen en groepsaccommodaties zijn verblijfsrecreatieve voorzieningen, waar respectievelijk in bungalows, kampeermiddelen, woonhuizen of groepsaccommodatie (meer dan tien personen) recreatief nachtverblijf plaatsvindt.

Wettelijk kader

Zowel bungalowparken als campings, bed&breakfastvoorzieningen en groepsaccommodaties zijn in de bestemmingsplannen van Midden-Drenthe bestemd voor recreatief verblijf, waaronder wordt verstaan overnachting die plaatsvindt in het kader van de weekend- en/of verblijfsrecreatie, waarbij het hoofdverblijf elders wordt gehouden. Over het algemeen hebben arbeidsmigranten wel een hoofdverblijf elders (namelijk in het land van herkomst), maar er is overduidelijk geen sprake van recreatief verblijf: deze mensen verblijven hier juist om te werken³. Op basis van huidige bestemmingsplannen is het verblijf van arbeidsmigranten in bungalowparken, campings bed&breakfastvoorzieningen en groepsaccommodaties derhalve niet toegestaan.

2.6 Op het erf van het bedrijf

Huisvesting van arbeidsmigranten op het erf van het bedrijf kan op meerdere manieren, bijvoorbeeld in (bestaande of nieuw te bouwen) bedrijfsgebouwen, in units, in stacaravans of mobiele kampeermiddelen (caravan/camper/tent).

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

³ Uitspraak ABRvS 18 april 2012, 201106568/1 (Schatzenburg)

Wettelijk kader

De huisvesting van medewerkers behoort niet tot de normale werkzaamheden van bedrijven. Binnen (agrarische) bedrijfsbestemmingen is “wonen” vaak wel toegestaan, maar hiermee wordt bedoeld bewoning van de (agrarische) bedrijfswoning. In die woning mag gewoond worden door degene (en zijn gezin) wiens aanwezigheid daar vanwege het bedrijf noodzakelijk is. Doorgaans wordt de bedrijfswoning bewoond door de eigenaar van het bedrijf. Bewoning door het huishouden van een medewerker is mogelijk, maar dan moet dit worden beperkt tot één huishouden. Hierbij wordt opgemerkt dat de arbeidsmigrant zelden zijn huishouden in Nederland heeft. Hetzelfde geldt voor een eventuele tweede bedrijfswoning. Huisvesting van arbeidsmigranten is hierdoor doorgaans niet toegestaan op het erf van het bedrijf.

Wel kan de bewoner van de bedrijfswoning ervoor kiezen om één of meerdere arbeidsmigranten te laten “inwonen” in de bedrijfswoning, conform het geen eerder is aangegeven met betrekking tot inwoning.

2.7 Op de bouwplaats

Hoewel het in Midden-Drenthe waarschijnlijk niet (veel) voorkomt, is het mogelijk om huisvesting te realiseren op de bouwplaats. Dit kan bijvoorbeeld in units, stacaravans, kampeermiddelen of een reeds gerealiseerd gedeelte van het bouwproject.

Wettelijk kader

Hoewel bouwplaatsen zich voordoen binnen diverse bestemmingen, kan redelijk zeker worden gesteld dat het huisvesten van arbeidsmigranten vrijwel altijd in strijd is met het bestemmingsplan, dan wel met andere wet- en regelgeving.

HOOFDSTUK 3

TOEGESTANE HUISVESTING IN MIDDEN-DRENTHE

Uit voorgaand hoofdstuk is gebleken, dat huisvesting van arbeidsmigranten in Midden-Drenthe op dit moment uitsluitend is toegestaan als “inwoning” en in hotels en pensions. Inwoning levert echter slecht huisvesting op voor een zeer beperkt aantal arbeidsmigranten en de kosten voor hotels en pensions zijn vaak aan de hoge kant voor (laag betaalde) arbeidsmigranten. Bovendien zal huisvesting van grote groepen arbeidsmigranten in hotels en pensions het recreatieve aanbod van deze voorzieningen in Midden-Drenthe nadelig beïnvloeden. Aangezien Midden-Drenthe een toeristische gemeente is, willen wij dit aanbod waar mogelijk op peil houden.

Gezien het voorgaande moet geconcludeerd worden, dat de wettelijk toegestane huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten in Midden-Drenthe beperkt zijn, terwijl hier zeker vraag naar is. Wij willen daarom de mogelijkheid bieden om arbeidsmigranten ook op andere wijzen te huisvesten. In dit hoofdstuk wordt per huisvestingsvorm afgewogen of er ruimte wordt geboden voor de betreffende vorm van huisvesting of juist niet. Om deze afwegingen te kunnen maken, spelen de volgende aspecten een rol:

- Bedrijfseconomische aspecten;
- Ruimtelijke aspecten en
- Sociale aspecten.

Bedrijfseconomische aspecten

Aan het bieden van huisvestingsmogelijkheden hangt uiteraard een kostenplaatje. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van de arbeidsmigranten en zullen proberen om deze kosten zo laag mogelijk te houden. Omdat de kosten vaak worden doorberekend aan de werknemer, is een lage prijs voor hen van belang. Daarnaast is, vanwege de te maken reiskosten, de afstand tussen de woon- en werklocatie van belang.

Ruimtelijke aspecten

Het huisvesten van medewerkers vraagt ruimte. Indien hiervoor bestaande woningen worden gebruikt, gaat dit ten koste van de bestaande woningvoorraad en treden er mogelijk tekorten op de woningmarkt op. Aan de andere kant kan dit een goede oplossing zijn voor (huur)woningen die al langere tijd leeg of te koop staan. In ruimtelijk opzicht moet het huisvesten van arbeidsmigranten worden gezien als een vorm van logies en kan dit doorgaans niet vallen onder de “gewone” woonbestemming. Huisvesting van groepen arbeidsmigranten kan zorgen voor een grotere druk op een gebied, denk aan het aantal verkeersbewegingen en de parkeerbehoefte. Dit kan van invloed zijn op de kwaliteit van de bestaande woon- en leefomgeving, wat door de taalbarrière (sociaal aspect) mogelijk nog versterkt wordt. Aan de andere kant moet ook de woon- en leefomgeving van de arbeidsmigrant beschermd worden: huisvesting op het bedrijf of op een bouwplaats levert mogelijk hinder op voor deze personen.

Sociale aspecten

De meeste arbeidsmigranten zullen langere tijd achtereen in Nederland verblijven (meerdere maanden) of na een kort bezoek aan het land van herkomst opnieuw in Nederland aan het werk gaan. Het aantal mensen dat hier slechts een paar weken komt werken en vervolgens blijvend terugkeert naar het land van herkomst, is beperkt. Het is daarom van belang om deze mens die voor langere tijd in Nederland verblijven, een plek te geven in de samenleving en zo in ieder geval de kans

te geven om te integreren. Daarnaast zou de situatie ideaal zijn als de werknemers voor huisvesting enerzijds en arbeid anderzijds van verschillende partijen afhankelijk zijn. Dit voorkomt de kans op uitbuiting (en daaraan gerelateerd mogelijk georganiseerde criminaliteit). Bij voorkeur wordt wonen en werken derhalve gescheiden. Ook werkgevers(organisaties) willen steeds meer van deze dubbelrol af.

Op basis van bovenstaande aspecten zal hieronder per type huisvesting worden afgewogen of aan deze huisvesting van arbeidsmigranten medewerking zal worden verleend en onder welke voorwaarden. In een apart hoofdstuk worden eisen gesteld aan het beheer van de voorzieningen. Deze gelden voor alle situaties.

3.1 Woonhuizen (inwoning)

Inwoning past binnen het reguliere gebruik van (bedrijfs)woningen. Er hoeft daarom geen afweging plaats te vinden. In Midden-Drenthe is en blijft inwoning mogelijk voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Hieronder een aantal randvoorwaarden die van toepassing zijn bij inwoning:

- er dient te allen tijde voldaan te worden aan bestaande wet- en regelgeving, zoals het Bouwbesluit en de Bouwverordening, zodat veiligheid en gezonde leefomstandigheden gewaarborgd zijn;
- er sprake is van één huishouden;
- de inwoning is ondergeschikt aan de woonfunctie
- alle ruimten dienen ten opzichte van elkaar binnendoor bereikbaar te zijn. In de woning mag geen situatie ontstaan dat er deuren of doorgangen zodanig zijn gesitueerd dat, zodra deze worden afgesloten, er alsnog twee complexen van ruimten ontstaan die beide een toilet, badkamer, en keukeninrichting bevatten;
- er worden geen extra bouwmogelijkheden toegekend.

Werkgevers hebben dus de mogelijkheid om arbeidsmigranten te laten inwonen in hun eigen (bedrijfs)woning. Dit is een wettelijke mogelijkheid en deze kunnen wij niet uitsluiten.

3.2 Hotels en pensions

Evenals inwoning is huisvesting van arbeidsmigranten in hotels en pensions in Midden-Drenthe bij recht mogelijk, mits het reguliere hotels en pensions betreffen, die voor eenieder toegankelijk zijn. Als het hotel of pension uitsluitend wordt gebruikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten, is hier sprake van een kamerverhuurcomplex en gelden die regels. Het gebruik van hotels en pensions voor de huisvesting van arbeidsmigranten zal echter vooral aan de orde zijn voor kortdurend (logies)verblijf en bij arbeidsmigranten in de hoger betaalde banen.

3.3 Huisvesting in woonhuizen (kamerverhuur)

Deze vorm van huisvesting van arbeidsmigranten is in Midden-Drenthe strikt juridisch in strijd met de bestemmingsplannen, maar het is bekend dat dit wel plaatsvindt. Uit ervaring blijkt dat de huisvesting van arbeidsmigranten in woonwijken gevoelig kan liggen. Zaken als geluids- en parkeeroverlast, verwaarloosde tuinen en brandonveilige situaties worden door bewoners gevreesd.

In ruimtelijk opzicht wordt de huisvesting als passend beschouwd. Er is doorgaans immers sprake van een vorm van logies die qua gebruik dichtbij de woonfunctie ligt. In Midden-Drenthe zijn in eerste instantie ook voldoende woningen op de woningmarkt beschikbaar, waardoor niet direct woningnood zal ontstaan door de bestaande voorraad hiervoor aan te wenden. Ook vanuit sociaal oogpunt is deze vorm van huisvesting wenselijk: de arbeidsmigrant “woont” in een woonomgeving en kan daardoor, indien gewenst, deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en gebruik maken van voorzieningen. Er dient wel voor te worden gewaakt dat de sociale samenhang in buurten in stand blijft. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is deze vorm van huisvesting haalbaar. Uit onderzoek is

gebleken dat het aankopen en daarna verhuren van woningen financieel vrijwel neutraal plaats kan vinden.

Gezien het bovenstaande wil Midden-Drenthe ruimte bieden voor huisvesting van arbeidsmigranten in reguliere woonhuizen (kamerverhuur). Dit kan zowel binnen als buiten de bebouwde kom, waarbij huisvesting binnen de bebouwde kom sterk de voorkeur heeft vanwege deelname aan het maatschappelijk verkeer. Hieraan worden de volgende voorwaarden gesteld:

- er dient te allen tijde voldaan te worden aan bestaande wet- en regelgeving, zoals het Bouwbesluit en de Bouwverordening, zodat veiligheid en gezonde leefomstandigheden gewaarborgd zijn;
- om te voorkomen dat binnen bepaalde wijken of straten onevenredig veel woningen aan het reguliere woningaanbod worden onttrokken, om de hierboven genoemde overlastmogelijkheden zoveel mogelijk te beperken en om sociale samenhang in een buurt te behouden, is per straat in maximaal 15% van het aantal woningen huisvesting van arbeidsmigranten toegestaan;
- bij voorkeur op het erf, maar in ieder geval in de directe omgeving dient voldoende parkeerruimte aanwezig te zijn (norm volgt);
- om overbewoning te voorkomen en om een goed woon- en leefklimaat te realiseren, moet per bewoner minimaal 12m² verblijfsruimte (woonkamer, slaapkamer, (woon)keuken) aanwezig zijn. Tevens zijn per woning maximaal zes bewoners toegestaan, overeenkomstig de omvang van een groot gezin. Bij een grote woning kan hiervoor een uitzondering worden gemaakt;
- er is minimaal één toilet en minimaal één douche per zes bewoners aanwezig;
- een bewoner deelt zijn slaapkamer met maximaal één medebewoner, om zo enige mate van privacy te bewerkstelligen.

3.4 Huisvesting in kamerverhuurcomplexen

Op dit moment zijn er in Midden-Drenthe geen kamerverhuurcomplexen aanwezig. Het is echter goed denkbaar dat vrijkomende boerderijen, schoolgebouwen, bedrijfsgebouwen, etc. hiervoor ingezet kunnen worden. In Nederland zijn diverse (succesvolle) voorbeelden van dergelijke panden die door woningbouwverenigingen of vastgoedbeheerders zijn verbouwd en nu worden verhuurd als kamerverhuurcomplex. Hierbij moet doorgaans worden gedacht aan het huisvesten van grotere groepen werknemers.

In bedrijfseconomisch opzicht zijn kamerverhuurcomplexen een passende oplossing. Er is sprake van bedrijfsmatige exploitatie door een daarin gespecialiseerde partij. Uit ervaring is gebleken dat dit zeker winstgevend kan zijn, terwijl de huurprijs voor de arbeidsmigranten op een acceptabel niveau ligt. In ruimtelijk opzicht is de aanvaardbaarheid afhankelijk van de concrete situatie. Over het algemeen lijkt het realiseren van een kamerverhuurcomplex een goede invulling van vrijkomende (grotere) panden waar op (korte) termijn geen nieuwe invulling voor te vinden is. Dit is wel afhankelijk van een aantal omgevingsfactoren. Zo zal realisatie op een bedrijventerrein lastig zijn, omdat omliggende bedrijven hinder kunnen veroorzaken voor de bewoners en de bewoners omgekeerd een beperking op kunnen leveren voor omliggende bedrijven. Ook het buitengebied is niet direct geschikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het buitengebied is namelijk in hoofdzaak bedoeld voor landbouw, recreatie, natuur en landschap. Wonen en logies zijn “ondergeschikte” of “toegevoegde” functies, die voornamelijk in de kernen thuishoren. In het provinciaal beleid wordt ook uitgegaan van vestiging van dergelijke functies in de kernen. Vanuit sociaal oogpunt is huisvesting (nabij) een kern ook wenselijk.

Midden-Drenthe kiest ervoor om kamerverhuurcomplexen mogelijk te maken in vrijkomende bebouwing in, of in de directe nabijheid van kernen. In eerste instantie gaan we er vanuit dat hier

arbeidsmigranten worden gehuisvest die werkzaam zijn binnen de gemeente en zo voorzien in een lokale behoefte. In en rondom (substreekcentrum) Beilen is ook een complex mogelijk dat voorziet in een meer regionale behoefte. Een kamerverhuurcomplex voor arbeidsmigranten moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de nieuwe invulling mag geen onevenredige afbreuk doen aan de milieusituatie, de woonsituatie en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
- vanuit milieuwetgeving mogen er geen belemmeringen zijn;
- de locatie dient te liggen binnen de bebouwde kom, dan wel maximaal 500 meter daarbuiten, gerekend via de openbare weg;
- de nieuwe functie dient gerealiseerd te worden binnen bestaande bebouwing, met dien verstande dat de oppervlakte aan bebouwing met maximaal 10% mag worden uitgebreid;
- er dient ten allen tijde voldaan te worden aan bestaande wet- en regelgeving, zoals het Bouwbesluit en de Bouwverordening, zodat veiligheid en gezonde leefomstandigheden gewaarborgd zijn;
- om overbewoning te voorkomen en om een goed woon- en leefklimaat te realiseren, moet per bewoner minimaal 12m² verblijfsruimte (woonkamer, slaapkamer, (woon)keuken) aanwezig zijn;
- op het terrein moet voldoende parkeergelegenheid gerealiseerd worden voor auto's en voldoende stallingsmogelijkheden voor fietsen; (norm volgt)
- er is minimaal één toilet en minimaal één douche per zes bewoners aanwezig;
- een bewoner deelt zijn slaapkamer met maximaal één medebewoner, om zo enige mate van privacy te bewerkstelligen.
- de locatie moet goed bereikbaar zijn, gezien het relatief hoge aantal verkeersbewegingen.

3.5 Huisvesting in recreatieve voorzieningen

Bungalowparken, campings, bed&breakfastvoorzieningen en groepsaccommodaties zijn bedoeld voor recreatief en toeristisch gebruik. De huisvesting van arbeidsmigranten is niet van recreatieve aard en daarmee niet toegestaan. In Midden-Drenthe zijn deze voorzieningen in ruime mate aanwezig, wat passend is binnen de recreatieve en toeristische uitstraling van de gemeente. In Midden-Drenthe wordt behoud en verbetering van deze recreatieve en toeristische uitstraling nagestreefd. Vanuit dat oogpunt is het niet passend om deze voorzieningen in te zetten voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Hierdoor neemt het aanbod voor recreanten immers af. Bovendien wijkt het leefpatroon van arbeidsmigranten aanzienlijk af van het leefpatroon van recreanten. Deze twee zijn lastig te combineren zonder overlast voor elkaar op te leveren, waardoor tevens de kwaliteit van het aanbod voor de recreant afneemt. Ook voldoen deze voorzieningen in veel gevallen niet aan normen uit het Bouwbesluit voor wonen of langdurige logies. In ieder geval kunnen kampeermiddelen als caravans, campers en tenten hier niet aan voldoen.

Vanuit sociaal perspectief heeft huisvesting van arbeidsmigranten in recreatieve voorzieningen niet de voorkeur. Vaak liggen deze voorzieningen op enige afstand van de woonomgeving, waardoor de arbeidsmigrant wordt afgehouden van voorzieningen en het maatschappelijk verkeer. Door de ligging (overwegend) in het buitengebied is huisvesting hier vanuit ruimtelijk perspectief ook niet gewenst: woonfuncties horen immers zoveel mogelijk thuis binnen de kernen. Vanuit bedrijfseconomisch opzicht is deze vorm van huisvesting echter wel interessant. Werkgevers kunnen (buiten het hoogseizoen) vaak relatief goedkoop huisvesting aanbieden. Ook vanuit de recreatieondernemer gezien kan huisvesting van arbeidsmigranten interessant zijn. Verhuurd is immers verhuurd.

Gezien bovenstaande kiest Midden-Drenthe ervoor om huisvesting in recreatieve voorzieningen in principe niet toe te staan, maar wel de mogelijkheid te bieden om in piekperiodes voor maximaal twaalf weken per werkgever per kalenderjaar, huisvesting op bungalowparken en in

groepsaccommodaties mogelijk te maken. Er moet dan wel worden aangetoond dat huisvesting op een andere manier niet mogelijk is. Daarnaast worden de volgende voorwaarden gesteld:

- er dient te allen tijde voldaan te worden aan bestaande wet- en regelgeving, zoals het Bouwbesluit en de Bouwverordening, zodat veiligheid en gezonde leefomstandigheden gewaarborgd zijn;
- om te voorkomen dat op een bungalowpark onevenredig veel woningen aan het recreatieve aanbod worden onttrokken, is per bungalowpark tegelijkertijd in maximaal 15% van het aantal woningen huisvesting van arbeidsmigranten toegestaan;
- om overbewoning te voorkomen en om een goed woon- en leefklimaat te realiseren, moet per bewoner minimaal 12m² verblijfsruimte (woonkamer, slaapkamer, (woon)keuken) aanwezig zijn.
- er is minimaal één toilet en minimaal één douche per zes bewoners aanwezig;
- een bewoner deelt zijn slaapkamer met maximaal één medebewoner, om zo enige mate van privacy te bewerkstelligen.

Afwijkend van bovenstaande wordt huisvesting van arbeidsmigranten wel toegestaan in bed&breakfast voorzieningen. In Midden-Drenthe is bed&breakfast na afwijking van het bestemmingsplan als nevenactiviteit mogelijk bij woningen voor maximaal zes personen. Deze voorzieningen zijn daardoor gevestigd in of bij woningen, waardoor de situatie vergelijkbaar is als die van kamerverhuur. Bij het opstellen van het beleid over bed&breakfast hebben wij afgewogen dat het bieden van bed&breakfast aan maximaal zes personen over het algemeen geen onevenredige overlast op zal leveren in een woonomgeving. Hoewel het leefpatroon van een arbeidsmigrant afwijkt van dat van een recreatieve bed&breakfast-gast, zijn wij van mening dat de overlast voor de omgeving beperkt zal zijn vanwege het kleinschalige karakter. Een ondernemer heeft hierdoor de mogelijkheid om in of bij de eigen (bedrijfs)woning bed&breakfast te realiseren en deze in te zetten voor huisvesting van arbeidsmigranten. Wel gelden de volgende voorwaarden:

- er dient te allen tijde voldaan te worden aan bestaande wet- en regelgeving, zoals het Bouwbesluit en de Bouwverordening, zodat veiligheid en gezonde leefomstandigheden gewaarborgd zijn;
- de voorwaarden voor bed&breakfast uit het betreffende bestemmingsplan zijn onverkort van toepassing, met uitzondering van de bepaling dat het recreatief gebruik betreft;
- er is minimaal één toilet en minimaal één douche per zes bewoners aanwezig;
- een bewoner deelt zijn slaapkamer met maximaal één medebewoner, om zo enige mate van privacy te bewerkstelligen.
- om overbewoning te voorkomen en om een goed woon- en leefklimaat te realiseren, moet per bewoner minimaal 12m² verblijfsruimte (woonkamer, slaapkamer, (woon)keuken) aanwezig zijn.

3.6 Huisvesting op erf van het bedrijf

Het erf van een bedrijf is bedoeld voor de uitoefening van het bedrijf. Huisvesting van medewerkers maakt hier geen onderdeel van uit, of dit nu Nederlandse werknemers of arbeidsmigranten zijn.

Vanuit sociaal oogpunt zijn wij van mening dat deze vorm van huisvesting voor een langere periode niet gewenst is. De meeste arbeidsmigranten in Midden-Drenthe zijn werkzaam in de land- en tuinbouw. Deze bedrijven zijn overwegend in het buitengebied gesitueerd. Hierdoor worden de werknemers redelijk afgezonderd van voorzieningen en het normale maatschappelijke verkeer. Bovendien zijn de werknemers dan zowel voor huisvesting als voor werk afhankelijk van de werkgever. Dit vergroot de kans op uitbuiting, wat ongewenst is. Uit de Nationale Verklaring blijkt dat werkgevers ook steeds vaker af willen van de dubbele rol. Vanuit werkgevers wordt nog wel eens aangegeven dat huisvesting op het bedrijf wenselijk is, omdat er dan ook 's avonds toezicht

gehouden kan worden. Wij begrijpen deze redenatie, maar kunnen hier niet in meegaan. Het betreft volwassen mensen die prima voor zichzelf kunnen zorgen.

Ook vanuit ruimtelijk oogpunt is huisvesting op het erf voor een langere periode niet gewenst. Zoals gezegd liggen de meeste bedrijven in de land- en tuinbouw in het buitengebied. Huisvesting vraagt ruimte en bebouwing. Het toestaan van huisvestingsmogelijkheden zorgt voor ongewenste versterking van het buitengebied voor een functie die niet tot de kernfuncties van het buitengebied behoort. In sommige gevallen zal huisvesting mogelijk zijn in bedrijfsgebouwen die momenteel niet worden gebruikt, maar de kans is reëel dat het bedrijf in de toekomst toch zal groeien en dan alsnog meer bebouwing nodig heeft.

Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is huisvesting op het erf waarschijnlijk aantrekkelijk. Het realiseren van huisvestingsmogelijkheden in bedrijfsbebouwing of het plaatsen van units kan voor een relatief lage prijs en de werknemers hebben geen reiskosten van- en naar de werkplek.

Wij zijn van mening dat de sociale en ruimtelijke aspecten zwaarder wegen dan de bedrijfseconomische en staan huisvesting van arbeidsmigranten op het erf van een bedrijf voor een langere periode niet toe. Wij zijn van mening dat er voldoende andere mogelijkheden zijn om te voorzien in de huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten. Een ondernemer kan eventueel kiezen voor inwoning in de bedrijfswoning of huisvesting volgens de regels van bed&breakfast.

Wel zijn wij bereid om medewerking te verlenen aan het tijdelijk huisvesten van medewerkers op het erf van het bedrijf. Het gaat dan om huisvesting gedurende maximaal 12 weken per kalenderjaar. Hiermee kunnen bedrijven in de land- en tuinbouwsector voorzien in de behoefte voor huisvesting in de piekperiode van de oogst. De periode van 12 weken sluit aan bij de verplichting tot inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP). Aan de huisvesting op het erf worden de volgende voorwaarden gesteld:

- huisvesting gedurende maximaal 12 weken per kalenderjaar;
- huisvesting uitsluitend voor eigen werknemers;
- de huisvesting kan worden gerealiseerd in bestaande bebouwing, nieuw op te richten bebouwing of in tijdelijk te plaatsen woonunits;
- de huisvesting en de daarbij behorende voorzieningen (o.a. buitenruimte en parkeervoorzieningen) dienen binnen het bouwvlak of de denkbeeldige vierhoek te worden gerealiseerd die op basis van het bestemmingsplan aan het bedrijf is toegekend. De bebouwing moet voldoen aan de reguliere bouwvoorschriften;
- de huisvesting moet voldoen aan de bouwverordening en het bouwbesluit en moet brandveilig zijn;
- om overbewoning te voorkomen en om een goed woon- en leefklimaat te realiseren, moet per bewoner minimaal 12m² verblijfsruimte (woonkamer, slaapkamer, (woon)keuken) aanwezig zijn;
- er is minimaal één toilet en minimaal één douche per acht bewoners aanwezig;
- er worden voldoende parkeervoorzieningen gerealiseerd;
- tijdelijke woonunits mogen gedurende maximaal 16 weken aanwezig zijn (twee weken voor en twee weken na het gebruik). De exacte locatie wordt bepaald in overleg met het Kwaliteitsteam van de gemeente;
- alle milieueisen moeten in acht worden genomen, zodat omliggende bedrijven niet in hun mogelijkheden worden beperkt en er sprake is van een goed woon- en leefklimaat voor de bewoners;
- de afstand van de huisvesting en de daarbij behorende buitenruimte tot het erf bij een (bedrijfs)woning van derden bedraagt minimaal 50 meter. Parkeervoorzieningen kunnen eventueel binnen deze 50 meter gerealiseerd worden.

3.7 Huisvesting op de bouwplaats

Huisvesting op de bouwplaats wijkt aanzienlijk af van huisvesting in een reguliere woonomgeving. De kwaliteit van de leefomgeving is naar ons idee onvoldoende om werknemers hier te huisvesten. Bovendien is de verwachting dat in Midden-Drenthe de vraag naar huisvesting op bouwplaatsen weinig voor zal komen, aangezien het merendeel van de arbeidsmigranten in Midden-Drenthe werkzaam is in de land- en tuinbouw en niet in de bouw. Huisvesting op de bouwplaats wordt daarom niet toegestaan. Uitzondering kan worden gemaakt indien dit vanuit toezicht strikt noodzakelijk is. Dit is echter altijd al mogelijk en hierin is geen onderscheid tussen Nederlandse medewerkers en arbeidsmigranten.

HOOFDSTUK 4

BEHEER

Een belangrijk aspect bij alle huisvestingsvormen voor arbeidsmigranten die worden toegestaan, is het beheer. Het belang is tweeledig: enerzijds om de arbeidsmigrant een kwalitatief goede woon- en leefsituatie te garanderen en anderzijds om de omgeving te beschermen tegen mogelijke overlast.

Bij het ontwikkelen van welke huisvestingsvorm dan ook, is het van belang dat er sprake is van goed beheer. In het kader van de “Nationale Verklaring” zijn huisvestingsnormen opgesteld. De gemeente Midden-Drenthe hanteert deze normen. Omdat niet alle normen één op één van toepassing zijn of al op een andere plek zijn genoemd, worden de relevante normen hieronder weergegeven:

- er is 24 uur per dag een beheerder van de accommodatie bereikbaar voor zowel bewoners als omwonenden. Deze persoon spreekt Nederlands en de landstaal van de bewoners;
- bij grootschalige kamerverhuurcomplexen dient 24 uur per dag een beheerder op de locatie aanwezig te zijn;
- er worden huisregels opgesteld in de landstaal van de bewoners. Deze regels worden opgehangen in een centrale plek in de accommodatie en bevatten minimaal:
 - regels over te handhaven orde en netheid in en om de accommodatie;
 - rook-, drink- en drugsafspraken;
 - telefoonnummer van de beheerder van het complex;
 - de politie Noord-Nederland;
 - brandweer;
 - het dichtstbijzijnde ziekenhuis;
 - de dichtstbijzijnde huisarts en huisartsenpost;
 - de dichtstbijzijnde tandarts;
 - 112 *(alleen in noodgevallen);
 - ontruimingsplan en noodprocedure.
- installaties (elektra, gas, cv, etc) dienen te voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen en dienen regelmatig door een gecertificeerd bedrijf te worden gekeurd;
- in de accommodatie zijn voldoende gekeurde brandblussers, blusdekens en werkende rook- en CO-melders aanwezig en correct gemonteerd, aantallen en locaties op advies van de brandweer.

HOOFDSTUK 5

JURIDISCHE REGELING

Met uitzondering van inwoning en huisvesting in hotels en pensions, is huisvesting van arbeidsmigranten in strijd met de huidige bestemmingsplannen in Midden-Drenthe. Te zijner tijd zal het beleid worden opgenomen in de bestemmingsplannen, op het moment dat deze worden geactualiseerd. Tot die tijd kan medewerking worden verleend aan plannen die passen binnen dit beleid met een procedure tot afwijking van het bestemmingsplan. In het kader van de Crisis- en herstelwet is de zogenaamde “kruimelgevallenlijst” opgerekt. Hierdoor is minder vaak de uitgebreide procedure vereist, maar kan voor het regelen van de huisvesting van arbeidsmigranten de reguliere procedure worden toegepast.

Door het volgen van de afwijkingsprocedures houden wij zicht op het aantal en de locaties van de accommodaties en zicht op het aantal woningen dat op deze wijze aan de reguliere woningvoorraad wordt onttrokken.

HOOFDSTUK 6

HANDHAVING

Handhaving is een belangrijk aspect bij het opstellen van beleid. Beleid heeft immers geen nut als het niet gehandhaafd wordt. Omdat de wijze waarop de handhaving vorm wordt gegeven sterk afhankelijk zal zijn van het beleid, wordt ervoor gekozen om het handhavingsplan later op te stellen.