

Visie op huisvesting van arbeidsmigranten 2022

Status Definitieve versie

Datum 6 september 2022

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 Aanleiding

Sinds jaar en dag werken er in Nederland arbeidsmigranten.

Deze arbeidsmigranten voorzien in een behoefte op de arbeidsmarkt aan goedkope en tijdelijk inzetbare arbeidskrachten die niet is in te vullen met Nederlandse werknemers. Nederlanders zijn meestal niet of nauwelijks bereid om te werken in bepaalde minder aantrekkelijke banen of kunnen de zeer gespecialiseerde arbeid niet verrichten. In 2014 waren er naar schatting 400.000 arbeidsmigranten werkzaam, wat in 2019 was toegenomen tot ruim 600.000¹ afkomstig uit de EU. De prognose is dat er jaarlijks 50.000 extra MOE arbeidsmigranten nodig zullen zijn het personeelstekort op te vangen. 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, en ook in Midden-Drenthe.

De inwoners van Midden-Drenthe zijn divers. In veel wijken zien we een mix van jong en oud, die naast en met elkaar samenleven en hun steentje bijdragen aan de buurt. Men geniet van de ruimte en de onderlinge verbondenheid. Dat is ook terug te zien in de vele vrijwilligers en burgerinitiatieven die de gemeente kent. Noaberschap en samen voor de buurt zorgen is voor veel mensen belangrijk. Het is dan ook begrijpelijk dat er zorgen zijn over de huisvesting van mensen die vaak tijdelijk in Nederland zijn voor werk, en daardoor bijvoorbeeld niet volledig deel (kunnen) nemen aan de maatschappij. Voor inwoners is het belangrijk dat de huisvesting van arbeidsmigranten in Midden-Drenthe goed geregeld is, juist ook voor hun buurt. Dat betekent dat er ook zorgvuldig gekeken moet worden naar de situatie in de gemeente, en welke vormen van huisvesting wel en niet passend zijn.

1.2 Over deze visie

Dit document is een raadsvisie over de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Midden-Drenthe. Aan de hand van deze visie stelt het College van B&W beleidsuitvoeringsregels vast. O.b.v. de beleidsuitvoeringsregels kan het College vergunningen verlenen.

Dit visiedocument bestaat uit een aantal verschillende hoofdstukken. In Hoofdstuk 1 kijken we naar het doel dat de visie nastreeft en welk wettelijk kader er ligt voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

In Hoofdstuk 2 blikken we terug op de huidige situatie in Midden-Drenthe en de verschillende vormen van huisvesting die plaatsvinden binnen de gemeente.

In Hoofdstuk 3 beschrijven we onze visie voor de huisvesting van arbeidsmigranten in Midden-Drenthe. Op basis van bedrijfseconomische, ruimtelijke en sociale aspecten worden zorgvuldige afwegingen gemaakt over de zaken die we in Midden-Drenthe willen waarborgen en de mogelijkheden die we willen bieden.

1.3 Doel

De visie van de gemeenteraad geeft richting aan de beleidsuitvoeringsregels voor het huisvesten van mensen die tijdelijk werken en verblijven in Midden-Drenthe. Voor goede en flexibele huisvesting biedt de gemeente daarom duidelijke afwegingskaders voor de toegestane typen huisvesting. Ook bieden deze kaders handvatten om handhavingsbeleid te voeren, terwijl er tegelijkertijd alternatieven kunnen worden geboden. Te zijner tijd kunnen de kaders worden vertaald in

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

bestemmingsplannen of het omgevingsplan en, indien noodzakelijk, worden meegenomen bij de actualisatie van het Woonplan.

1.4 Wettelijk kader

De bestemmingsplannen zijn leidend in het bepalen op welke wijze en locatie de huisvesting van arbeidsmigranten is toegestaan. 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.

In Nederland geldt dat personen die korter dan vier maanden verblijven op grond van werk of studie, zich niet hoeven in te schrijven in de BRP. Wel geldt dat deze personen terecht kunnen bij een RNI-gemeente, waar zij vooralsnog een Burgerservicenummer ontvangen en in het niet-ingezetenen-deel van de BRP komen². In Noord-Nederland kan dat bij de gemeente Groningen, maar uiteraard zijn ook andere RNI-gemeenten binnen Nederland geschikt.

Wij vinden het belangrijk om in beeld te brengen waar arbeidsmigranten binnen de gemeente Midden-Drenthe verblijven. Zo kunnen we zorgen dat de huisvesting goed geregeld is. Een van de mogelijke middelen daartoe is registratie.

² Wet basisregistratie personen 2013. Hoofdstuk 1, §1.1, artikel 2.1. BWBR0033715

HOOFDSTUK 2

TERUGBLIK HUIDIGE SITUATIE MIDDEN-DRENTHE

2.1 Midden-Drenthe

Het aantal arbeidsmigranten dat in Midden-Drenthe moet worden gehuisvest is de afgelopen jaren toegenomen. Uit een inventarisatie in 2020 is gebleken dat hier jaarlijks tussen de 500 tot 1000 arbeidsmigranten verblijven. Van deze arbeidsmigranten worden 167 gehuisvest over 16 vergunde locaties. De overige arbeidsmigranten verblijven op locaties waar geen omgevingsvergunning voor het huisvesten van arbeidsmigranten is aangevraagd. Dat is een ongewenste situatie, onder meer omdat niet duidelijk is in hoeverre de arbeidsmigranten in een veilige woonomgeving verblijven. Een eigenaar van een perceel is verantwoordelijk voor het in gebruik hebben van een perceel in overeenstemming met de wet- en regelgeving (bestemmingsplan/vergunning aanvragen en dergelijke).

De huisvesting van arbeidsmigranten is niet zomaar mogelijk binnen onze bestemmingsplannen. Hiervoor is een vergunning nodig. We weten dat van de circa 500-1000 arbeidsmigranten er momenteel circa 300-800 verblijven op niet vergunde locaties. Als we willen dat alle arbeidsmigranten in Midden-Drenthe veilig kunnen worden gehuisvest, dan is de opgave duidelijk. Voor de circa 300-800 arbeidsmigranten moet worden beoordeeld of een vergunning kan worden verleend. Hiervoor is het echter wel nodig dat de perceeleigenaren aanvragen voor een omgevingsvergunning indienen. Aanvullend kan in het kader van toezicht en handhaving inzichtelijk worden gemaakt (door prioriteit te stellen binnen het VTH-uitvoeringsprogramma) op welke locaties deze huisvesting zonder vergunning plaatsvindt. Vervolgens kan in het kader van handhaving worden beoordeeld in hoeverre legalisatie op basis van de visie en de beleidsuitvoeringsregels kan plaatsvinden.

In Midden-Drenthe betreft het voornamelijk short-stay arbeidsmigranten die in de land- en tuinbouw worden ingezet. Ook is er een aantal uitzendbureaus binnen de gemeente werkzaam dat is gespecialiseerd in het bemiddelen voor arbeidsmigranten. Het verblijf van de short-stay arbeidsmigranten in Midden-Drenthe is seizoensgebonden: de piekperiode is in de zomer tijdens het hoogseizoen. Ook in de andere seizoenen zijn arbeidsmigranten werkzaam.

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. In het verleden werden op deze wijze in dorpen verschillende vormen van overlast ervaren. Door het gebrek aan regels en duidelijkheid kan ruimte voor overbewoning, onveilige situaties en overlast voor omwonenden ontstaan. Echter zoals eerder genoemd is enkel handhaven onvoldoende en moeten er mogelijkheden voor alternatieve, goede en legale huisvesting geboden worden.

Daarnaast kan de communicatie binnen de gemeentelijke organisatie en tussen de externe betrokkenen worden aangescherpt. Dit kan door het organiseren van jaarlijkse bijeenkomsten en het realiseren van een aanspreekpunt voor het thema huisvesting arbeidsmigranten.

2.2 Huisvestingsvormen in Midden-Drenthe

Er zijn vele manieren waarop de huisvesting van arbeidsmigranten plaats kan vinden, dit is vaak in de vorm van ander woongebruik dan wordt verstaan onder regulier woongebruik in Nederland en zoals beschreven in de gebruiksregels 'woning' binnen Midden-Drenthe. In dit hoofdstuk wordt een overzicht en verklaring gegeven van de actueel meest voorkomende soorten huisvesting. Tevens kijken we naar de kaders binnen de huidige situatie. Deze geven de situatie weer zoals deze is

geweest tot de introductie van de nieuwe visie en de daaropvolgende beleidsuitvoeringsregels van het College. Het gaat om de volgende huisvestingsvormen:

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

2.3 Woonhuizen (inwoning)

Bij inwoning maakt de inwonende deel uit 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.

Huidige situatie

Op basis van de bestemmingsplannen in Midden-Drenthe is een (bedrijfs)woning bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. Ook is de omgang tussen de bewoners in het huishouden van belang. Bij een wisselende samenstelling van het huishouden is er geen sprake van continuïteit en onderlinge verhouding tussen de bewoners. Dat is wel een voorwaarde om van de term 'huishouden' te spreken.

In het geval dat de inwonende deel uitmaakt van het huishouden, ontstaat er geen tweede huishouden en is inwoning volgens het wettelijk kader 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, wat per situatie kan verschillen.

2.4 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), of een mix daarvan. Voor hotels is alleen kortdurend verblijf met een totale duur van minder dan 12 weken toegestaan. Met name pensions zijn vaak gericht op een langer durend verblijf.

Huidige situatie

Hotels en pensions worden niet gezien als een structurele oplossing voor langdurig verblijf³. Daarbij moet gelet worden op de begripsbepaling van en de gebruiksregels voor hotels en pensions in de bestemmingsplannen van Midden-Drenthe. Hotels en pensions mogen niet uitsluitend bewoond worden door arbeidsmigranten. Dit is in strijd met het de regels van het bestemmingsplan voor hotels en pensions, omdat het dan feitelijk gaat om kamerverhuurcomplexen.

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.

³ Uitspraak ABRvS 19 september 2018, 201706720/1/A1 (Uithoorn)

2.5 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.

Huidige situatie

In het geval dat een hoofdgebouw de bestemming 'wonen' heeft in het bestemmingsplan maar in de gebruiksregels niet verder is gedefinieerd, is kamerverhuur mogelijk voor groepen niet behorende tot één afzonderlijk huishouden⁴. In de bestemmingsplannen van Midden-Drenthe wordt echter de bestemming 'wonen' aangehouden waarbij het gebruik van hoofdgebouwen/bijgebouwen beperkt is tot één 'woning'. Daardoor is huisvesting van arbeidsmigranten die niet tot één huishouden behoren niet mogelijk in woonhuizen.

Binnen Midden-Drenthe zijn woningen bedoeld 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 bevestigd⁵ dat kamerverhuur aan arbeidsmigranten niet valt aan te merken als de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van het woord.

2.6 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.

Huidige situatie

In het Woonplan wordt herbestemming en transformatie van leegstaande panden gestimuleerd. In het buitengebied is mogelijk ruimte voor initiatieven die gericht zijn op hergebruik van bestaande niet-woongebouwen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit moet dan case-by-case worden bekeken. Aan de hand van een aanvraag om omgevingsvergunning kan worden beoordeeld of een initiatief voor hergebruik van bestaande niet-woongebouwen voor de huisvesting van arbeidsmigranten voor die concrete situatie mogelijk is.

Binnen Midden-Drenthe zijn momenteel geen percelen waar het bestemmingsplan de realisatie van kamerverhuurcomplexen toestaat. Eventuele initiatieven die de gemeente wel wil toestaan moeten daarmee in afwijking van het bestemmingsplan worden vergund.

2.7 Recreatieve voorzieningen

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

Huidige situatie

We volgen de wettelijke kaders, waarin het verblijf van arbeidsmigranten in verblijfsrecreatieve voorzieningen niet is toegestaan.

⁴ Uitspraak ABRvS 23 januari 2019, 201804063/1/A1 (Venray)

⁵ Uitspraak ABRvS 2 mei 2007, 200603867/1 (Helmond)

Zowel bungalowparken als campings 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 werken⁶. Op basis van huidige bestemmingsplannen is het verblijf van arbeidsmigranten in bungalowparken, campings en groepsaccommodaties derhalve niet toegestaan.

2.8 Op het erf van het bedrijf

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

Huidige situatie

Volgens het wettelijk kader is huisvesting van arbeidsmigranten 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.

De huisvesting van medewerkers behoort niet tot de normale werkzaamheden van bedrijven. Binnen (agrarische) bedrijfsbestemmingen is ‘wonen’ vaak wel toegestaan, maar hiermee wordt in de gebruiksregels bedoeld de bewoning van één (agrarische) bedrijfswoning. Doorgaans wordt de bedrijfswoning bewoond door de eigenaar van het bedrijf of anders door een medewerker. De bewoning is beperkt tot één huishouden. Opgemerkt wordt dat een arbeidsmigrant zelden zijn huishouden in Nederland heeft. Huisvesting van arbeidsmigranten is hierdoor niet toegestaan op het erf van het bedrijf, tenzij het één huishouden betreft. Vorenstaande geldt ook voor situaties waar een tweede bedrijfswoning aanwezig is.

⁶ Uitspraak ABRvS 18 april 2012, 201106568/1 (Schatzenburg)

HOOFDSTUK 3

RAADSVISIE

In het voorgaande hoofdstuk zijn de meest voorkomende vormen van huisvesting voor arbeidsmigranten uiteengezet.. In dit hoofdstuk geven we onze visie op hoe we de huisvesting van arbeidsmigranten willen vormgeven in de komende tijd.

Het doel is daarbij duidelijk.

We willen goede, duurzame huisvesting van arbeidsmigranten in Midden-Drenthe, waarbij we rekening houden met ruimtelijke, sociale en bedrijfseconomische aspecten.

Er zijn verschillende groepen belanghebbenden die we met deze visie en de daaruitvolgende beleidsuitvoeringsregels duidelijkheid verschaffen.

<i>Voor arbeidsmigranten</i>
Er verblijven jaarlijks veel short-stay arbeidsmigranten in Midden-Drenthe. Deze groep personen heeft behoefte aan flexibele en kleinschalige huisvesting. Ook voor mid-stay arbeidsmigranten zal de vraag naar tijdelijke huisvesting in de toekomst groeien. Het is belangrijk dat zij dat op veilige en goede locaties kunnen doen. Long-stay arbeidsmigranten kunnen gebruik maken van het reguliere woningaanbod omdat zij zich voor een langere periode vestigen en deelnemen aan de maatschappij.
<i>Voor werkgevers</i>
Waar er werk is voor arbeidsmigranten, is ook behoefte aan wonen. Voor werkgevers is het belangrijk dat duidelijk is wat er wel en niet mag, en dat hun (tijdelijke) werknemers op een goede plek verblijven, waarbij de afstand tussen woon- en werklocatie mogelijk ook van belang is.
<i>Voor omwonenden</i>
Omwonenden moeten erop kunnen vertrouwen dat de regels rondom het huisvesten van arbeidsmigranten in Midden-Drenthe eerlijk en helder zijn en dat er zo min mogelijk overlast ontstaat.
<i>Voor huisvesters en aanvragers</i>
Voor huisvesters en aanvragers is het ook belangrijk dat duidelijk is wat er wel en niet mag, en waar de huisvesting voor arbeidsmigranten mogelijk is.

Om onze afwegingen te kunnen maken, gaan we uit van drie aspecten:

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

<i>Ruimtelijke aspecten</i>
Het huisvesten van arbeidsmigranten 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 objecten in het buitengebied 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 het begrip 'woning'. 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.
<i>Sociale aspecten</i>
De meeste arbeidsmigranten zullen langere tijd achtereenvolgens 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 personen 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.
<i>Bedrijfseconomische aspecten</i>
Het beoordelen en meenemen van bedrijfseconomische aspecten als afwegingskader is in principe geen rol van de gemeente. De bedrijfseconomische aspecten zijn daarentegen wel een indicatie voor de vraag die er is naar huisvesting voor arbeidsmigranten in Midden-Drenthe. Waar er werk is voor arbeidsmigranten is ook behoefte aan wonen. 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.

Aanvullende overwegingen

Van aanvragers wordt verwacht dat zij zich inzetten om draagvlak te verwerven. Het actuele participatiebeleid in gemeente Midden-Drenthe is leidend voor de manier waarop het verwerven van draagvlak plaats moet vinden.

In Nederland dienen er acceptabele huurprijzen te worden gerekend. Dit uitgangspunt bestaat bijvoorbeeld al in de sociale huursector en voor studentenkamers. Zo kan er bijvoorbeeld advies van de Huurcommissie worden gevraagd. Door als gemeente te stimuleren dat de huur- en arbeidsovereenkomst los worden gekoppeld, wordt bijgedragen aan redelijke huurprijzen voor de verschillende woonvormen. Ook moet het voor arbeidsmigranten mogelijk zijn om zelf te bepalen wie zij willen ontvangen op hun woonlocatie, bijvoorbeeld een familielid, een handhaver of hulpverlener. We willen dat arbeidsmigranten in een goed leefklimaat terecht komen, waarbij

voldoende leefruimte en privacy mogelijk is.

Op basis van de drie aspecten zal hieronder per type huisvesting worden afgewogen of die vorm van huisvesting mogelijk is en wat daarbij onze uitgangspunten zijn. De randvoorwaarden en normeringen zullen verder worden uitgewerkt in beleidsuitvoeringsregels.

3.1 Woonhuizen (inwoning)

Ruimtelijke aspecten

Inwoning past binnen het reguliere gebruik van (bedrijfs)woningen zoals bedoeld in bestemmingsplannen. Er hoeft daarom geen afweging plaats te vinden voor een omgevingsvergunning. In Midden-Drenthe is en blijft inwoning op basis van de bestaande wet- en regelgeving mogelijk voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Sociale aspecten

Indien de inwoning plaatsvindt in een huurwoning van een woningcorporatie, dient er toestemming gevraagd te worden van de verhuurder. Ook dient men zich bewust te zijn van de mogelijke gevolgen voor de huishoudensinkomenstoets. Voor een goed leefklimaat dient de woonruimte minimaal te voldoen aan de SNF-normen. SNF beheert de registers van ondernemingen die aan de norm voor verschillende vormen van huisvesting van arbeidsmigranten voldoen en onderhoudt deze normen. Huisvesters van arbeidsmigranten kunnen een certificaat van SNF behalen als zij voldoen aan de norm. Indien sprake is van een wisselende samenstelling van het huishouden, dan betreft het kamerverhuur in woonhuizen. In de kernen is dit niet toegestaan. Buiten de kernen is een omgevingsvergunning vereist.

Bedrijfseconomische aspecten

Werkgevers hebben de mogelijkheid om arbeidsmigranten te laten inwonen in hun eigen (bedrijfs)woning.

3.2 Hotels en pensions

Ruimtelijke aspecten

Evenals inwoning is huisvesting van arbeidsmigranten in hotels en pensions in Midden-Drenthe op basis van bestaande wet- en regelgeving mogelijk, mits het reguliere hotels en pensions betreft, die voor eenieder toegankelijk zijn. Het gebruik van hotels en pensions voor de huisvesting van arbeidsmigranten zal vooral aan de orde zijn voor kortdurend (logies)verblijf en bij arbeidsmigranten in de hoger betaalde banen die verblijven in Midden-Drenthe.

We werken mee aan kortdurend verblijf met een totale duur van maximaal 12 weken. Overigens gelden deze regels ook voor de huisvesting van studenten en spoedzoekers. Als het hotel of pension uitsluitend wordt gebruikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten dan is dit in strijd met het bestemmingsplan, omdat een hotel en pension voor eenieder toegankelijk moet kunnen zijn. Als dat niet het geval is, dan is er sprake van een kamerverhuurcomplex. In vrijkomende bebouwing in het buitengebied bieden we de mogelijkheid tot het realiseren van kamerverhuurcomplexen. Er is altijd een bestemmingsplanwijziging of omgevingsvergunning vereist.

Sociale aspecten

Wel moet er sprake zijn van gebruik in de normale zin van verstrekken van logies (per nacht) en ook zoals beschreven in de gebruiksregels voor hotels en pensions in de bestemmingsplannen. Daarbij geldt over het algemeen dat pensions geschikt zijn voor langer durend verblijf, terwijl hotels exclusief voor kortdurend verblijf (per nacht) bedoeld zijn⁷.

⁷ Uitspraak ABRvS 21 november 2019, AWB - 18 _ 3183 + AWB - 19 _ 1310 (Nederweert)

Bedrijfseconomische aspecten

Een nachtregister dient te worden bijgehouden op basis van artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht. Ook is een aaneensluitend verblijf van meerdere maanden in hotels voor arbeidsmigranten niet zonder meer toegestaan⁸.

3.3 Huisvesting in woonhuizen (kamerverhuur)

Ruimtelijke aspecten

Deze vorm van huisvesting van arbeidsmigranten is in Midden-Drenthe in strijd met de bestemmingsplannen, maar het is bekend dat dit wel plaatsvindt.

Sociale aspecten

Uit ervaring blijkt dat de huisvesting van arbeidsmigranten in woonwijken gevoelig kan liggen. Zaken als geluids- en parkeeroverlast, zwerfafval, verwaarloosde tuinen en brandonveilige situaties worden door bewoners gevreesd. Ook vindt huisvesting plaats in woonhuizen in de lagere prijsklasse waardoor deze woningen voor zogenaamde starters niet meer beschikbaar zijn. Het kopen van woningvoorraad door particulieren voor arbeidsmigranten gaat ten koste van de betaalbare woningvoorraad. In de kernen wordt dan ook de huisvesting van arbeidsmigranten in woonhuizen (kamerverhuur) als niet-passend beschouwd. We bieden dan ook geen mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten in de kernen middels kamerverhuur. Voor deze vorm van huisvesting in het buitengebied geldt dat voorzieningen doorgaans minder goed bereikbaar zijn dan binnen de kernen. Daardoor is kamerverhuur in het buitengebied uit sociaal oogpunt niet wenselijk.

Long-stay arbeidsmigranten daarentegen zullen gebruik kunnen maken van het reguliere woningaanbod zolang zij maximaal één afzonderlijk huishouden vormen. Hierbij is doorgaans dus geen sprake van kamerverhuur. Een omgevingsvergunning is voor deze situatie niet benodigd.

Bedrijfseconomische aspecten

In het buitengebied kan deze vorm van huisvesting wel worden toegestaan. Een omgevingsvergunning is tevens benodigd. Daarbij geldt dat de woning tot en met 8 personen bewoond mag worden mits er voldoende gebruiksoppervlak (GBO) per persoon beschikbaar is en er voldaan wordt aan de voorwaarden in de door het College van B&W vastgestelde beleidsuitvoeringsregels op basis van dit visiedocument.

3.4 Huisvesting in kamerverhuurcomplexen

Ruimtelijke aspecten

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 is⁹.

In het geval dat een pand leeg komt te staan of leeg staat en er duidelijk sprake is van goede mogelijkheden voor hergebruik, kan met instemming van de Provincie Drenthe een herbestemming van het perceel worden overwogen. Voor het realiseren van initiatieven op deze locaties is altijd een omgevingsvergunning vereist.

Sociale aspecten

Initiatieven voor kamerverhuurcomplexen zijn wel afhankelijk van een aantal omgevingsfactoren. Zo zal realisatie op een bedrijventerrein lastig zijn, omdat omliggende bedrijven hinder kunnen

⁸ Uitspraak ABRvS 14 maart 2018, 201701418/1/A1 (Noordoostpolder)

⁹ Leegstandwet 1981. Hoofdstuk 5, artikel 15. BWBR0003403

veroorzaken voor de bewoners en deze vorm van huisvesting omgekeerd een beperking op kan leveren voor omliggende bedrijven.

Bedrijfseconomische aspecten

In bedrijfseconomisch opzicht zijn kamerverhuurcomplexen een passende oplossing. Er is sprake van bedrijfsmatige exploitatie door een daarin gespecialiseerde partij. Aanvragers moeten aan kunnen tonen dat conform het actuele participatiebeleid van gemeente Midden-Drenthe inspanning is geleverd om draagvlak te verwerven.

Wij kiezen ervoor om kamerverhuurcomplexen in vrijkomende bebouwing in het buitengebied mogelijk te maken. 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. Een omgevingsvergunning of bestemmingsplanwijziging is benodigd voor een kamerverhuurcomplex. Voor het hergebruik van vrijgekomen bedrijfsgebouwen (zoals boerderijen) moet worden aangetoond dat in en rondom het vrijgekomen object sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Op bedrijventerreinen is de huisvesting van arbeidsmigranten in welke vorm dan ook niet toegestaan.

3.5 Huisvesting in recreatieve voorzieningen

Ruimtelijke aspecten

Bungalowparken, campings en groepsaccommodaties zijn bedoeld voor recreatief en toeristisch gebruik. 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. 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. 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.

In het geval dat een recreatieve voorziening leeg komt te staan of leeg staat en er duidelijk sprake is van goede mogelijkheden voor hergebruik, kan met instemming van de Provincie Drenthe een herbestemming van het perceel worden overwogen. Gebruik van dit soort voorzieningen als oplossing voor tijdelijke woonproblemen voor arbeidsmigranten kan dan onder zorgvuldige voorwaarden worden toegestaan. Voor het realiseren van initiatieven op deze locaties is altijd een omgevingsvergunning vereist. Het College van B&W is bevoegd om te beslissen over het afgeven van een omgevingsvergunning.

Sociale aspecten

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 minder goede toegang heeft tot voorzieningen en het maatschappelijk verkeer.

Bedrijfseconomische aspecten

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.

Wij kiezen ervoor om huisvesting in recreatieve voorzieningen in principe niet toe te staan. Alleen met behulp van een omgevingsvergunning in piekperiodes voor maximaal 12 weken per recreatieverblijf per kalenderjaar is het mogelijk om arbeidsmigranten op bungalowparken, in groepsaccommodaties en vrijkomende recreatieparken te huisvesten. Voor aanvragen voor omgevingsvergunningen wordt naar het oordeel van het college op basis van ruimtelijke overwegingen besloten of een locatie geschikt is voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Er moet dan wel worden aangetoond dat huisvesting op een andere manier niet mogelijk is, gebaseerd op de capaciteit van de andere huisvestingsmogelijkheden zoals bedoeld in de voorgaande paragrafen.

3.6 Huisvesting op erf van het bedrijf

Ruimtelijke aspecten

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 ruimtelijk oogpunt is huisvesting op het erf voor een langere periode niet gewenst. Het toestaan van huisvestingsmogelijkheden zorgt voor ongewenste verstening 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.

Sociale aspecten

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 ongewenste situaties. Uit de Nationale Verklaring blijkt dat werkgevers ook steeds vaker af willen van deze dubbele rol.

Bedrijfseconomische aspecten

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. Wel is onder bepaalde voorwaarden huisvesting van arbeidsmigranten op het erf van het bedrijf mogelijk. 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 beoogde inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP).

3.7 Overzicht afwegingen soorten huisvesting

Op basis van de uitgangspunten hierboven kunnen we de verschillende aspecten voor iedere soort huisvesting tegen elkaar afwegen en waarderen in een beknopt overzicht. De voorwaarden worden uitgewerkt en vastgesteld door het College van B&W in beleidsuitvoeringsregels.

“We willen goede, duurzame huisvesting van arbeidsmigranten in Midden-Drenthe, waarbij we rekening houden met ruimtelijke, sociale en bedrijfseconomische aspecten.”

Soort huisvesting	Ruimtelijke aspecten	Sociale aspecten	Bedrijfseconomische aspecten	Conclusie
Woonhuizen (inwoning)	✓	Onder voorwaarden	✓	Mogelijk onder voorwaarden
Hotels en pensions	Onder voorwaarden	Onder voorwaarden	Onder voorwaarden	Mogelijk onder voorwaarden
Woonhuizen (kamerverhuur)	✗	✗	Onder voorwaarden	Mogelijk onder voorwaarden
Kamerverhuur-complexen	Onder voorwaarden	✗	Onder voorwaarden	Mogelijk onder voorwaarden
Recreatieve voorzieningen	✗	✗	Beperkt mogelijk	Beperkt mogelijk
Op het erf van het bedrijf	✗	✗	Beperkt mogelijk	Beperkt mogelijk