

# Tijdelijke werknemers onder dak



Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid

Handreiking huisvesting tijdelijke werknemers

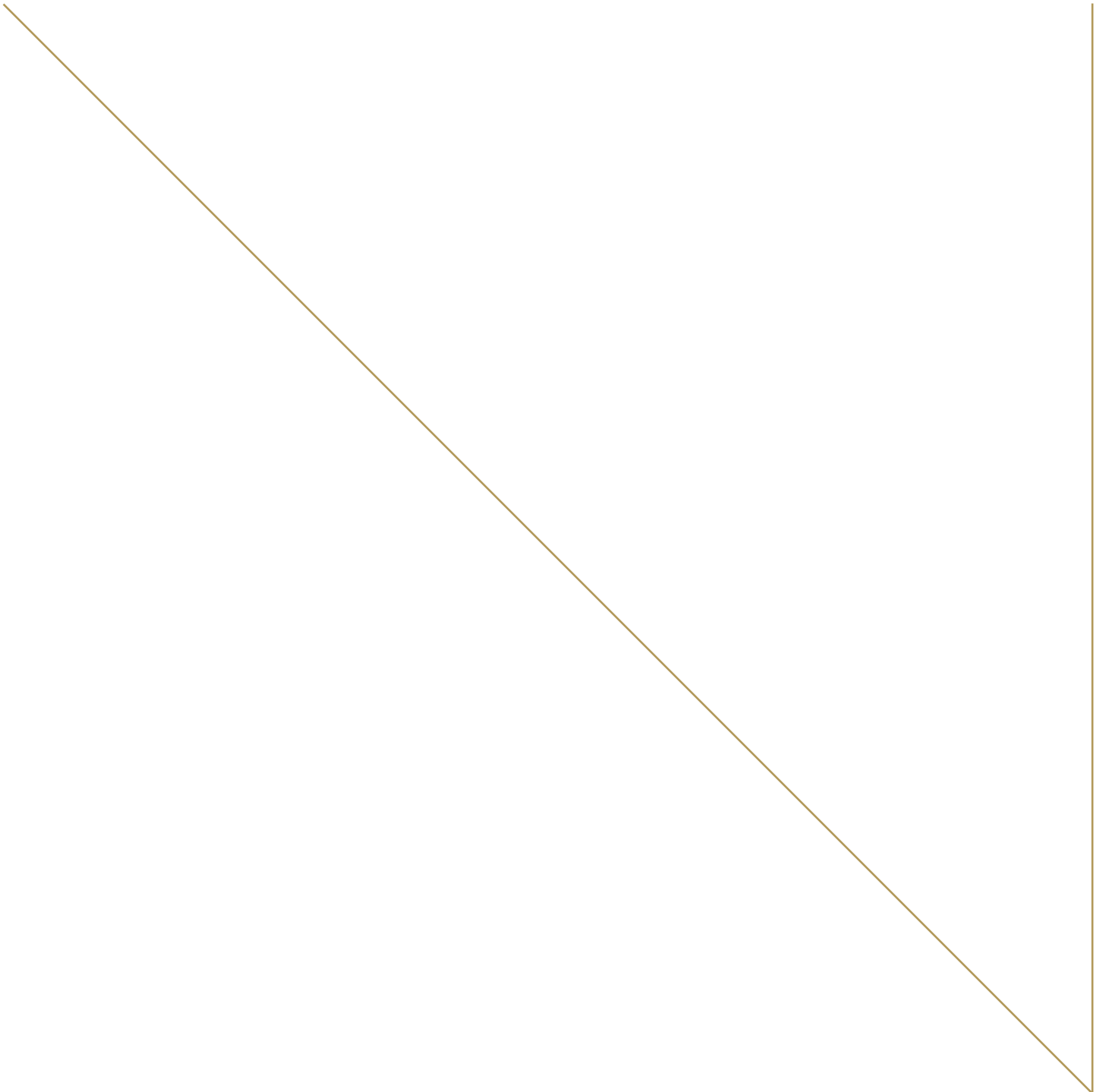






# Tijdelijke werknemers onder dak

Handreiking huisvesting tijdelijke werknemers





# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
Aard en omvang van de problematiek	3
Waarom een handreiking voor gemeenten?	4
<b>1 Spelers en rollen</b>	<b>6</b>
<b>2 Huisvesting; structurele en tijdelijke oplossingen</b>	<b>8</b>
Structurele huisvesting; mogelijkheden en afwegingen	8
Tijdelijke oplossingen: over de grenzen van beleid?	10
<b>3 Handhaving en regelgeving</b>	<b>13</b>
Samen handhaven	13
Relevante regels en vergunningen	14
<b>Bijlage 1: Polen in de Peel</b>	<b>18</b>
<b>Bijlage 2: De Bollenstreek</b>	<b>20</b>
<b>Bijlage 3: Voorbeelden van provinciaal beleid</b>	<b>22</b>
Ontstaan	22
Structurele huisvesting	22
Tijdelijke huisvesting	23
Handhaving	23
Evaluatie	23
Inleiding	23

# Inleiding

De laatste jaren is in Nederland sprake van een groeiende instroom van buitenlandse werknemers. Deze werknemers hebben allen behoefte aan huisvesting en komen soms in erbar- melijke omstandigheden terecht. Omwonenden ervaren soms overlast, wanneer er veel buitenlandse werknemers op één plek wonen.

Gemeenten krijgen in die gevallen al snel te maken met deze problematiek. Huisvesting van werknemers is primair een zaak van de werkgevers, maar een gemeente kan vanuit haar positie bijdragen aan de juiste omstandigheden om problemen zoveel mogelijk te voorkomen.

Dat verlangt dat de gemeente een beleid maakt en uitspeekt hoe zij tegen de huisvesting van buitenlandse werknemers aankijkt. Waar zij zich wel en niet mee wil bemoeien. De gemeente faciliteert ondernemers bij het huisvesten van hun werknemers en dat is in het belang van de lokale economie. Maar niet tegen elke prijs. Wanneer het landschap, de leefomstandigheden van de buitenlanders of van de eigen (omwonende) burgers in het geding zijn, dan dient de gemeente haar uitgesproken beleid te handhaven en misstanden of overtredingen van afspraken aan te pakken. Deze handreiking wil gemeenten daarbij helpen, door de problematiek van huisvesten en handhaven te beschrijven en voorbeelden te geven van oplossingen. De huisvesting van tijdelijke werknemers blijft tenslotte lokaal maatwerk.

## Aard en omvang van de problematiek

Er is grote vraag naar tijdelijke werknemers in de land- en tuinbouw, en andere sectoren, zoals de bouw, de metaal en ongeschoold distributie- en productiewerk. De term seizoensarbeid dekt de lading niet meer helemaal. Gedurende het hele jaar zijn tijdelijke werknemers nodig. Zij zijn dus veelal structureel aanwezig en dus is er ook een structurele huisvestingsbehoefte. In piekperioden zijn er daarnaast tijdelijke oplossingen nodig.

Buitenlandse werknemers zijn voor een aanzienlijk deel afkomstig uit de nieuwe EU lidstaten, ook wel de Midden- en Oost Europese (MOE) landen genoemd<sup>1</sup>. De verdiensten in Nederland zijn aanzienlijk beter dan in het thuisland, zodat velen, ook beter opgeleiden, er voor kiezen om in het buitenland hun geld te verdienen.

De inwoners van de MOE landen kunnen met hun EU-paspoort onbelemmerd naar Nederland reizen. Om hier te werken hebben ze echter een tewerkstellingsvergunning nodig. Vóór deze vergunning verstrekt wordt, wordt onderzocht of het niet mogelijk is om de eigen burgers dit werk te laten doen, de zogenaamde arbeidsmarkttoets. Deze toetsing wordt inmiddels afgebouwd, zoals in het kader beschreven is. De ontwikkelingen op het terrein van het vrij werknemersverkeer zullen naar verwachting leiden tot een groei van het aantal tijdelijke buitenlandse werknemers uit de nieuwe lidstaten van de EU.

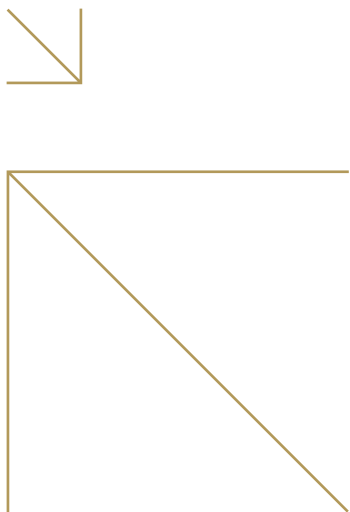
In heel 2005 zijn er door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) 46.114 tewerkstellingsvergunningen afgegeven, waaronder 29.443 voor werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten. Dit betreft met name Polen. Daarnaast is er nog een groep Polen met Duitse nationaliteit, waarvoor geen tewerkstellingsvergunning vereist is, maar die evengoed huisvesting nodig hebben. De land- en tuinbouwsector heeft met circa 23.000 vergunningen voor agrarische seizoensarbeid een groot aandeel, het overige deel is in andere sectoren werkzaam.

De verblijfsduur van de buitenlandse werknemers is vaak niet bekend. Deze kan variëren van enkele weken tot meer dan een jaar. Voor zover gemeenten hier zicht op hebben verblijven de meeste tijdelijke werknemers, waarbij zich huisvestingsproblemen voordoen, niet langer dan vier tot zes maanden in hun gemeenten. Sommigen werken echter al jaren in Nederland, opgebouwd uit perioden van steeds enkele maanden.

De werkgevers, vaak uitzendbureaus, zorgen in principe voor de huisvesting van hun werknemers. Of voor hen nu een vergunning vereist is of niet, ze komen hier werken en zullen ergens moeten verblijven. Dat kan via tijdelijke oplossingen zoals caravans of tijdelijke units op het erf van een landbouwbedrijf. Ook nemen werkgevers of uitzendorganisaties initiatieven voor logiesgebouwen die meer permanent onderdak bieden. Het komt ook voor dat tijdelijke werknemers zelf huisvesting regelen.

De huisvesting mag voor de werknemers niet te veel kosten en de kwaliteitseisen die men er zelf aan stelt, verschillen nogal eens van onze ideeën. Er worden regelmatig erbarmelijke omstandigheden geconstateerd zoals slapen in de stallen, matrassen die gedeeld worden en onhygiënische toestanden rond de persoonlijke verzorging. Vaak speelt hier een combinatie met

<sup>1</sup> MOE landen zijn de landen die per 1 mei 2004 toetraden tot de EU: Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen en Polen.



illegaal verblijf en/of illegale arbeid. In het algemeen geldt: hoe groter de mate van illegaliteit, hoe groter de kans op wantoestanden en uitbuiting bij werk en huisvesting, en hoe minder grip de overheid hierop heeft. Naast de beroerde persoonlijke omstandigheden kan er ook overlast voor omwonenden ontstaan.

Gemeenten krijgen met huisvesting te maken op het moment dat deze kwalitatief niet voldoet of eenvoudigweg ontbreekt, of wanneer de bewoning leidt tot overlast bij omwonenden. Bewoners trekken dan bij de gemeente aan de bel vanwege bijvoorbeeld herrie op straat, lichte criminaliteit of parkeeroverlast. Op dat moment doen ze een beroep doen op de handhavingstaak van de gemeente. Een gemeente kan ook zelf misstanden constateren, bijvoorbeeld aangaande de brandveiligheid. Veelvuldig gebruik van campings voor huisvesting van tijdelijke werknemers kan de regio minder aantrekkelijk voor toeristen maken. Gemeenten hebben dan te maken met een afweging tussen de belangen van de ene sector (landbouw, industrie) ten opzichte van de andere (toerisme).

### Waarom een handreiking voor gemeenten?

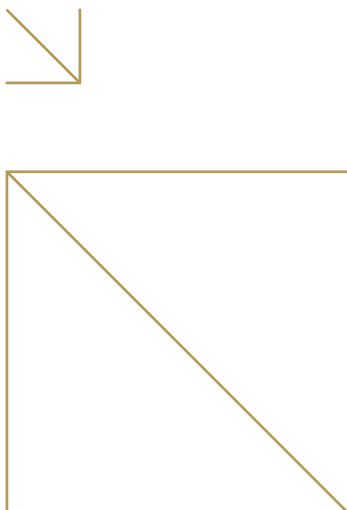
Met deze handreiking willen de ministeries van VROM en SZW aan gemeenten praktische handvatten bieden om met huisvesting van buitenlandse werknemers om te gaan. Zowel voor bestuurders en beleidsmedewerkers als voor handhavers gaan we in op vragen. Hoe kan de gemeente onwenselijk gebruik van gebouwen bestrijden? Hoe kan de gemeente het aanbod aan woonruimte beïnvloeden? Hoe kan verrommeling van het landschap tegengegaan worden, terwijl ook de oogst van het veld moet? En hoe moeten plannen van werkgevers worden beoordeeld? Een gemeente kan besluiten hiervoor een beleidskader te ontwikkelen. Een aantal gemeenten waar het verschijnsel geconcentreerd is, is hiermee al aan de slag. In deze handreiking is een aantal voorbeelden opgenomen, waarmee anderen hun voordeel kunnen doen.

Bij handhaving en beleidsontwikkeling kan samenwerking met andere gemeenten, bijvoorbeeld in een regionaal samenwerkingsverband, voordelen hebben. Zo kan voorkomen worden dat eventuele problemen, zoals bijvoorbeeld illegale huisvesting, zich naar de buurgemeente verplaatst. Ook kunnen gemeenten zich ter oriëntatie en voor ondersteuning wenden tot de provincie. In de handreiking is een aantal voorbeelden van provinciaal beleid opgenomen.

De handreiking beperkt zich tot de huisvestingsbehoefte van tijdelijke werknemers uit het buitenland. Andere aspecten zoals de rechtspositie, de beloning, zorgverzekeringen en de afdracht van sociale premies, blijven in deze handreiking buiten beschouwing. Voor zover relevant worden de mogelijkheden tot samenwerking tussen gemeenten en rijksdiensten bij handhaving besproken, met bijvoorbeeld de arbeidsinspectie en de belastingdienst.

De handreiking biedt geen panklare oplossingen. Veel afwegingen blijven lastig en vragen om politieke en beleidsmatige keuzes. Die kan alleen de lokale overheid goed maken, ook omdat de situatie in elke regio weer anders is, en er dus lokaal maatwerk nodig is. De lokale overheid staat ook het dichtst bij de burgers en bedrijven die in deze belanghebbende zijn.

Wel is hier zoveel mogelijk de kennis en ervaring die al is opgedaan gebundeld, en is aangegeven welke gereedschapskist aan instrumenten ter beschikking staat. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met gemeenten en werkgevers en zijn beleidsnotities en standpunten van diverse partijen bestudeerd. Achtereenvolgens komen oplossingen voor de huisvesting, handhaving en regelgeving en de mogelijkheden voor samenwerking aan de orde.



### **Actuele stand over open grenzen**

Op dit moment kunnen alle burgers uit de 'oude EU landen' zich zonder meer in Nederland vestigen en hier werkzaamheden in loondienst verrichten. Tot deze groep behoren ook Polen met een Duits paspoort.

Burgers uit de MOE-landen kunnen zich vrij in Nederland vestigen, maar voor werkzaamheden in loondienst dient de werkgever bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) een tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Een en ander is geregeld in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Tot voor kort was daarbij een arbeidsmarkttoets verplicht, waarbij werd gekeken of de werkgever zich wel voldoende had ingespannen om binnenlands aanbod op de vacature te plaatsen. Het kabinet heeft in mei 2006 besloten om voor werknemers uit de MOE-landen deze toets voor vijf sectoren af te schaffen, te weten de agrarische sector, de kleinmetaal, slachterijen en visfileerbedrijven, de binnenscheepvaart en wetenschappelijk onderzoek.

Werkgevers uit de bedoelde sectoren zijn dus vanaf 2 juni 2006 niet langer verplicht om eerst te werven onder werknemers uit Nederland of uit de oude EU-lidstaten. Voor deze sectoren en bedrijfstakken geeft het CWI sneller een tewerkstellingsvergunning af. De werkgever moet nog steeds verklaren dat de huisvesting van de werknemer adequaat geregeld is. Is dat niet zo, dan kan de tewerkstellingsvergunning geweigerd worden.

Het kabinet streeft ernaar dat werknemers uit de nieuwe EU-landen vanaf volgend jaar vrij toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Ze hebben dan geen tewerkstellingsvergunning meer nodig. Daarmee vervalt voor deze doelgroep ook de verplichte verklaring van werkgevers aangaande passende huisvesting.

# 1. Spelers en rollen

Rond de huisvesting van buitenlandse werknemers zijn er veel partijen betrokken. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de spelers en de rollen die zij vervullen.

## Wat doet een werkgever

Tijdelijke werknemers worden soms direct door een bedrijf in dienst genomen, maar werken vaak via bemiddeling door (gespecialiseerde) uitzendbureaus. In geval van een tewerkstellingsvergunning dienen werkgevers en uitzendbureaus te verklaren dat er sprake is van passende huisvesting. Werkgevers en uitzendbureaus hebben ook belang bij het bieden van toereikende huisvesting. Voor veel werknemers is het een belangrijke secundaire arbeidsvoorwaarde, maar ze zullen hier niet veel voor willen betalen. Soms blijken werknemers met aanzienlijk minder comfort genoeg te willen nemen dan de normen die werkgevers aanleggen. En er zijn werkgevers die daarop inspelen en de maatlat wel erg laag leggen. Werknemers blijken in het algemeen circa € 35 per week aan huisvesting te willen betalen. De uitzendbureaus geven aan dat ze hiermee juist gelijk draaien maar er wordt ook wel geld bijgelegd.

## Wat doet de gemeente

Gemeenten kunnen een regierol nemen als blijkt dat vanuit werkgevers te weinig initiatieven worden ontplooid om in voldoende goede huisvesting te voorzien. Dat betekent niet dat de gemeente zelf moeten gaan bouwen of huisvesten maar dat ze initiatief kan nemen om partijen aan te spreken en waar mogelijk te helpen. Denk aan het (laten) inventariseren van leegstaande of op korte termijn leegkomende kantoren, bedrijfsruimten of bijvoorbeeld zorgcomplexen. Een helder beleidskader en communicatie daaromheen en het bijeenbrengen van belanghebbenden zijn pro-actieve stappen om anderen mee te laten bewegen. Verder is voor het realiseren van huisvesting vaak planologische medewerking van de gemeente nodig. Bij aanpassing van een bestaand pand is vaak een bestemmingsplanwijziging (via art. 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) noodzakelijk wanneer het pand een logiesbestemming dient te verkrijgen. Daaraan is een gebruiksvergunning gekoppeld, waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is. Er kan ook via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gestuurd worden. Daarnaast is handhaving primair een gemeentelijke taak. Berichten over misstanden bij huisvesting komen als eerste bij gemeenten terecht. Bij een regierol hoort ook de coördinatie van handhaving in samenspraak met anderen zoals de Belastingdienst, CWI, politie en vreemdelingenpolitie etc.

## Overige relevante organisaties

Begin 2002 is LTO Nederland, in samenwerking met het CWI, het project Seizoenarbeid gestart. De doelstelling van het project is werkgevers te ondersteunen bij de invulling van tijdelijke vacatures. Dit om het hoofd te bieden aan het personeelstekort dat zich al jaren voordoet in de tuinbouwsector. Daarnaast wil men graag de inzet van illegale arbeiders terugdringen. Deelnemende bedrijven aan het project verplichten zich onder andere om werknemers volgens de CAO te belonen en voor huisvesting te zorgen. Voor de huisvesting mag een werkgever maximaal € 35 per week inhouden op het loon.

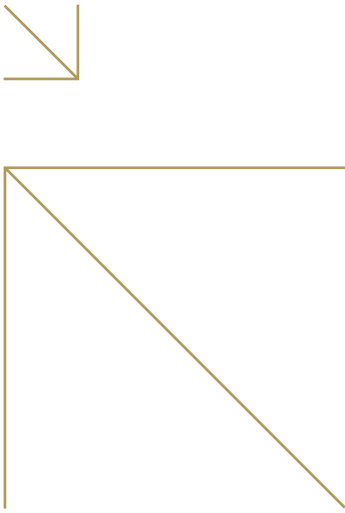
Onderdeel van het project is één loket voor alle vacatures, maar ook een meldpunt voor woonruimte. Hiervoor is binnen het project de website [www.meldpuntwoonruimte.nl](http://www.meldpuntwoonruimte.nl) opgericht om aanbieders en zoekers van tijdelijke huisvesting voor seizoenarbeiders bij elkaar te brengen. Hiertoe werken de gemeenten van het Gewest Kop van Noord-Holland, het Samenwerkings Opbouworgaan West-Friesland, de provincie Noord-Holland en WLTO (Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie) samen.

## Wat kan een corporatie doen

Corporaties kunnen huurwoningen aanbieden voor de doelgroep, maar gezien de krapte op de woningmarkt zal dat niet vaak voorkomen. Eenvoudig om te zetten woningen zijn in dit kader interessant. Het concept van de schoolwoningen, eerst school en later om te bouwen tot woning, is al geruime tijd bekend.

In Winterswijk heeft corporatie De Woonplaats samen met het COA eind jaren negentig een complex van ruim 80 wooneenheden opgezet. COA huurt deze voor de eerste 10 jaar voor de opvang van asielzoekers. Het complex is echter zo flexibel opgezet dat er later eenvoudig eengezinswoningen van gemaakt kunnen worden, of seniorenwoningen of groepswoningen voor jongeren. Dit zouden corporaties ook voor buitenlandse werknemers kunnen bouwen. Juist omdat werkgevers geen bouwers en beheerders zijn, kan een corporatie hierin faciliteren. Bovendien hebben werkgevers een beperkte investeringshorizon; hoe lang zijn de buitenlanders nog nodig? Verschillende uitzendbureaus in de industriële sector verwachten dat de maakindustrie in Nederland voornamelijk zal afnemen en zich naar het buitenland zal verplaatsen. Om die reden zijn zij terughoudend met investeringen voor langer dan 5 tot 7 jaar.



**Samengevat:****De werkgever**

- zorgt voor huisvesting, tijdelijk of structureel
- regelt de benodigde bouw- en gebruiksvergunningen en communiceert met de omgeving
- zorgt voor een goed beheer

**De gemeente**

- stelt een beleidskader op
- treft voorzieningen in het bestemmingsplan
- treft voorzieningen in haar algemeen plaatselijke verordening (APV)
- vraagt om een nachtregister bij te houden en te kunnen overleggen
- oordeelt over bouw- en gebruiksvergunningen
- communiceert samen met ondernemers met de omgeving
- stemt regionaal beleid en handhaving af en werkt hierin samen
- handhaaft haar beleid
- werkt bij handhavingsoverleg en -acties samen met andere partijen: politie, vreemdelingenpolitie, IND, AID, SIOD, AI, CWI, Brandweer

**De provincie**

- stelt het ruimtelijk planologisch kader op
- spreekt zich uit over gebruik van campings en andere tijdelijke huisvesting
- geeft aan waar er vrijstellingen mogelijk zijn via art. 16, 17 en 19 WRO
- LTO Nederland stimuleert en ondersteunt werkgevers om hun huisvestingstaak op te pakken en in te vullen

## 2. Huisvesting; structurele en tijdelijke oplossingen

Buitenlandse werknemers komen in principe tijdelijk naar ons land om hier te werken en te verblijven. Maar vele tijdelijke verblijven zorgen samen voor een structurele vraag naar huisvesting. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe er lokaal en regionaal onderscheid gemaakt wordt tussen structureel en tijdelijk beschikbare huisvesting.

De structurele huisvesting wordt weliswaar door wisselende personen gebruikt, maar is het hele jaar door beschikbaar. In het geval seizoenen geen grote rol spelen, zoals in de metaal, bouw, industrie en de logistiek, dan is structurele huisvesting gewenst. Een ander kenmerk is dat de huisvesting vaak minder direct bij de werkplek hoeft te zitten.

Tijdelijke huisvesting hangt sterk samen met seizoensgebonden arbeid en daarmee veelal met de agrarische sector. Traditioneel; en vanuit kosten oogpunt worden de werknemers hier vaak op het eigen erf gehuisvest. De landschappelijke inpassing en de verwijdering van de huisvesting buiten het seizoen zijn hier belangrijke items. De vraag wat tijdelijkheid is, dringt zich hierbij op, ook omdat de seizoenen van verschillende gewassen of van oogsten, sorteren en snoeien elkaar soms naadloos opvolgen. In dat geval ligt het dan ook voor de hand om structureel in huisvesting te voorzien.

De huisvestingsvraag is vooral aan de orde in de provincies Noord-Brabant, Limburg, Noord en Zuid-Holland en Zeeland. Van twee regio's, Noord-Limburg en de Bollenstreek, zijn praktijkvoorbeelden beschreven<sup>2</sup>. Beide verhalen vormen een illustratie van huisvestingsoplossingen, handhaving en lokale en regionale beleidskaders.

### Structurele huisvesting; mogelijkheden en afwegingen

Structurele oplossingen zijn er in vele soorten en maten. Dat loopt uiteen van reguliere woningen en grotere logiesgebouwen tot het huisvesten op campings en huisjesparken. Bij die laatste vorm moeten planologisch grote vraagtekens gezet worden; in praktijk groeit deze situatie meer dan dat er weloverwogen voor gekozen wordt.

Voor grootschalige logiesgebouwen zijn uitzendbureaus vaak initiatiefnemer. Bij sommige bureaus leven ideeën voor grootschalige campusachtige "Polendorpen", waar tot wel 1000 mensen kunnen wonen.

Gemeenten beoordelen plannen van werkgevers, als bijvoorbeeld een bouwvergunning, een bestemmingsplanwijziging of een gebruiksvergunning vereist is.

### Woonhuizen

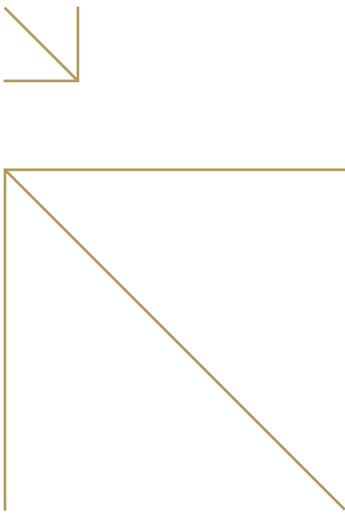
Woonhuizen hebben kleinschaligheid als voordeel voor de werknemers. Nadeel is dat woningen aan de reguliere woningmarkt worden onttrokken. Zonder nadere maatregelen kunnen omwonenden regelmatig overlast ervaren; parkeren, luidruchtig gedrag op straat etc. Er zijn voldoende mogelijkheden om overlast te voorkomen. De gemeente kan zelf verordenen dat bij bewoning van woonhuizen door meer dan vijf personen een gebruiksvergunning vereist is. Hierop kan de gemeente handhaven, zie het hoofdstuk over handhaving en regelgeving. De exploitant van woningen kan met een goed beheer en toezicht, in combinatie met strikte huisregels voorkomen dat er sprake is van overlast. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een huisoudste aan te stellen. Deze vorm van huisvesting in woonwijken kan toch weerstand oproepen, al dan niet gebaseerd op vooroordelen. Een goede communicatie met buurtbewoners, bijvoorbeeld door een open dag te organiseren, kan dit afvangen. Verder zou een te grote concentratie in wijken of straten moeten worden voorkomen. In gebieden met gemengde functies, waar bijvoorbeeld woningen en (agrarische) bedrijven elkaar afwisselen, wordt het gebruik van woningen echter gemakkelijker geaccepteerd.

De optie om specifiek nieuwe woningen te bouwen wordt vaak genoemd maar kan in praktijk stuiten op beperkte capaciteit, voorrang voor andere projecten en slechte financiële haalbaarheid.

### Logies in bestaande gebouwen

Voor logiesgebouwen is er een scala aan mogelijkheden. Een kleinschalige oplossing is het ombouwen van villa's tot logiesgebouwen. Een eenvoudige grootschalige oplossing is bijvoorbeeld het opkopen van een hotel. Voordeel is dat dit al een logiesgebouw is. Er kan soms een aanzienlijk aantal mensen worden gehuisvest, oplopend tot wel 200 personen. Het blijkt in de praktijk zelfs goed mogelijk om een hotel deels voor toeristen en deels voor huisvesting van tijdelijke werknemers te gebruiken, zonder dat deze groepen hinder van elkaar ervaren. Sommige ondernemers geven aan dat een omvang van 30-60 personen op één locatie maximaal is voor een goed beheer en de sociale

<sup>2</sup> Noot voor de redactie; hier svp verwijzen naar kadertekst of naar bijlage, dit is een keuze van de opmaakredactie.



omgang. Een groep tot ca. 60 personen is nog te handhaven en valt weg in het straatbeeld omdat deze mensen namelijk nooit tegelijk weg gaan. Grotere concentraties hebben bijna permanent toezicht nodig, en kunnen leiden tot getto vorming.

Uiteenlopende typen, al dan niet al leegstaande, gebouwen blijken geschikt voor huisvesting. Denk aan gebouwen die voorheen als klooster of asielzoekerscentrum in gebruik waren. Herstructurering van bedrijventerreinen en het ombouwen van leegstaande kantoren biedt ook kansen. In dit verband is het voorbeeld van het leegstaande KPN kantoor in Utrecht illustratief. Het pand wordt op termijn gesloopt maar is voor drie jaar, op basis van de Leegstandswet en art. 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), verhuurd aan de Stichting Tijdelijk Wonen. Zij verhuurt de ruimte weer aan studenten die zelf meehielpen met de verbouwing om kosten te drukken. Op 5000 m<sup>2</sup> kantoorvloer zijn zo 140 eenheden gemaakt variërend van 11 tot 35 m<sup>2</sup>, met sanitair per vijf eenheden. De rol van de gemeente is beperkt gebleven tot vergunningverlening. Via de gemeente Utrecht is verder een laagrentende lening van € 250.000 verstrekt door het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (SVn). Iets dergelijks kan met leegstaande bedrijfspanden of kantoren, juist in de stedelijke omgeving, ook gedaan worden ten behoeve van buitenlandse werknemers<sup>3</sup>.

### In het buitengebied

Leegstaande bedrijfsgebouwen en 'vrijkomende agrarische bebouwing' (VAB) zijn ook vaak geschikt. In een leegstaande bolenschuur kunnen bijvoorbeeld gemakkelijk units voor 60 werknemers of meer worden gerealiseerd. De gebouwen zijn gebouwd voor een hoge vloerbelasting en zijn dus geschikt voor transformatie tot logiesgebouw.

Het realiseren van structurele huisvesting in het buitengebied wordt over het algemeen door provincies als onwenselijk beschouwd. Huisvesting in bestaande complexen wordt soms wel toegestaan, met als beperkende voorwaarden dat daarbij dan geen sprake mag zijn van uitbreiding van de bestaande bebouwing. Ook is de capaciteit waarvoor het gebouw is ontworpen uitgangspunt. Voor de transformatie van een VAB gebouw geldt vaak dat dit alleen is toegestaan in bestaande kernen, in bebouwingsconcentraties of in 'kernrandzones' (deel van buitengebied dat aan bebouwde kom grenst). Voordeel van huisvesting in het buitengebied is wel dat er weinig of geen omwonenden zijn en de vrees voor overlast minder een item is. Anderzijds kan

(geur)hinder van agrarische bedrijven weer een belemmering zijn om een VAB van bestemming te doen veranderen. Denk hierbij aan stankcirkels rond intensieve veehouderij bedrijven.

In Zeeland kan men voor structurele in pandige huisvesting, overigens wel veelal bedoeld voor eigen personeel, gebruik maken van de zogenaamde NED-regeling, voor Nieuwe Economische Draggers. De regeling is niet specifiek gericht op huisvesting van tijdelijke werknemers, maar bedoeld om het platteland een economische impuls te geven en tegelijk de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. De regeling is half jaren 90 in het leven geroepen en wordt regelmatig gebruikt. Een ondernemer beschrijft zijn plan en hoe en met welke investering (van minimaal € 8.000) de ruimtelijke kwaliteit wordt bevorderd. Dat plan wordt getoetst en vervolgens kan de ondernemer rekenen op medewerking aan de nodige procedures. Er wordt binnen de regeling geen subsidie verstrekt.

### Haalbare ruimte

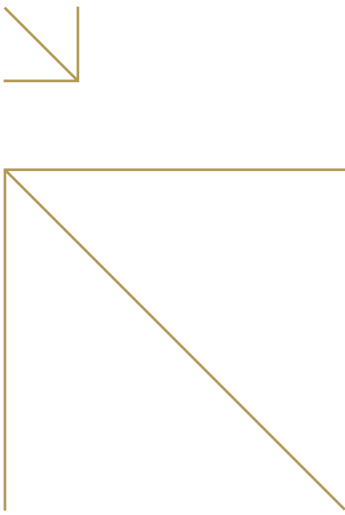
Over de ruimte per werknemer wordt verschillend gedacht, sommige werknemers moeten met acht man een kamer met stapelbedden delen, waar anderen vier personen in dezelfde ruimte plaatsen. Dit heeft sterk te maken met het kwaliteitsniveau dat men wil aanbieden en met kosten.

De Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA)<sup>4</sup> heeft een Keurmerk opgesteld waarin ook een huisvestingsparagraaf is opgenomen. De bemiddelaars die onder het Keurmerk opereren erkennen een zorgplicht betreffende adequate huisvesting ten opzichte van de arbeidskrachten. Zij rekent hierbij met een norm van minimaal 10 m<sup>2</sup> vloeroppervlak per persoon, met afdoende aanwezigheid van sanitaire en andere algemene voorzieningen. In de praktijk wordt bij bonafide verhuurders wel tot 15 m<sup>2</sup> per persoon gerekend, maar dit is ook afhankelijk van het beschikbare pand. Hoewel de vergelijking wellicht niet geheel te trekken is, vermelden we hier dat het COA rekent met 5 m<sup>2</sup> per asielzoeker. Aan de andere kant van het spectrum zitten de malafide verhuurders; zij rekenen in matrassen met een bezettingsgraad van 200 tot 300%. Voor de gemeente moet voorop staan dat de kamers veilig bewoond kunnen worden, dit kan zij sturen via de gebruiksvergunning.

Om een logiesgebouw exploitabel te houden moet er een relatief

<sup>3</sup> Zie ook de handreiking "Wonen op de zaak, transformeren van kantoren in woningen", Ministerie van VROM, maart 2006

<sup>4</sup> Zie ook de website [www.via-eu.com](http://www.via-eu.com)



groot aantal eenheden gerealiseerd kunnen worden. Bij locaties in de bebouwde kom kan dit echter weerstand oproepen. Planologische procedures krijgen dan te maken met bezwaarschriften. Het huisvesten in een gebouw op het eigen erf van de 'eigen werknemers', dat wil zeggen die werknemers die direct in het betreffende bedrijf werkzaam zijn, roept in de regel een betere acceptatie op dan huisvesting van werknemers die elders werken.

### Campings en parken

Een derde vorm van structurele huisvesting van tijdelijke werknemers zijn de campings en parken die gericht opgezet of (her)ingericht worden om werknemers te huisvesten. Soms zijn hiervoor goede voorzieningen aangelegd. Gemeenten vinden dit over het algemeen onwenselijk, maar erkennen de huidige behoefte aan capaciteit en zien dit als een noodoplossing. Er lijkt daarbij een onderscheid te worden gemaakt tussen gemengd gebruik van arbeiders en toeristen, dat volgens gemeenten toeristen afschrikt, en een algehele (her)inrichting ten behoeve van huisvesting van arbeiders, dat in bepaalde gevallen tijdelijk wordt geaccepteerd. De provincie Limburg sloot het gebruik van campings na 1 januari 2008 uit, maar heeft recent aangegeven dat, mits de huisvesting kwalitatief goed in elkaar steekt, campings na die datum ook toegestaan kunnen worden. De achterliggende afweging is of binnen afzienbare tijd de vraag naar huisvestingsoplossingen zal afnemen en of er dan voldoende structurele dan wel tijdelijke alternatieven voorhanden zijn. Als hieruit een structurele voorziening ontstaat kan dit in strijd zijn met het provinciaal planologisch beleid, omdat de locaties immers niet voor huisvesting bedoeld zijn. Provincie en gemeenten kunnen eventueel als beleid vaststellen dat structurele oplossingen zoveel mogelijk in of bij de bebouwde kom moet liggen.

### Tips:

- geef in het bestemmingsplan aan waar huisvestingsmogelijkheden toegestaan zijn;
- geef aan welke aantallen personen per voorziening of per buurt acceptabel zijn;
- zoek actief mee naar (tijdelijk) beschikbare en geschikte panden;
- faciliteer de ombouw om bestemmingswijziging in de te lopen procedures;
- wees duidelijk waar en hoe huisvesting niet ontwikkeld moet worden;
- handhaaf de spelregels.

### Duidelijkheid

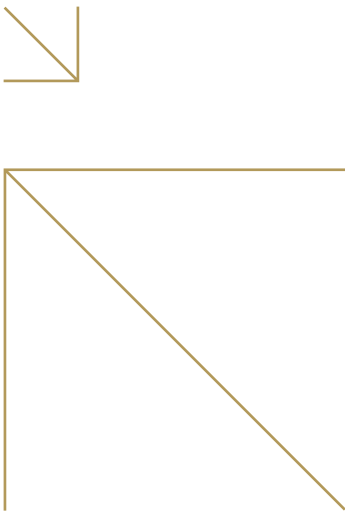
Een ondernemer heeft vooral baat bij duidelijkheid, en de gemeente uiteindelijk ook. Zo wordt voorkomen dat ook goedwillende partijen creatief omgaan met regels en dat discussies steeds opnieuw gevoerd worden. Het onderstaande voorbeeld spreekt boekdelen:

Bedrijfswoningen op industrieterreinen lijken geschikt om werknemers te huisvesten. De betreffende woning is echter bedoeld voor de eigenaar van het bijbehorende bedrijf. Een gemeente in Noord Brabant handhaafde die regel en dwong een uitzendbureau om haar werknemers de bedrijfswoning te doen verlaten. Toen dat eenmaal gebeurd was en de vraag naar huisvesting opnieuw op tafel kwam, was er tijd verstreken en inzicht gegroeid. De gemeente suggereerde dat er wellicht gedoogd kon worden om bedrijfswoningen te gebruiken voor buitenlandse werknemers...

### Tijdelijke oplossingen: over de grenzen van beleid?

Voor tijdelijke huisvesting zijn vaak de 'directe' werkgevers de initiatiefnemers, bijvoorbeeld de agrarische bedrijven waar de tijdelijke werknemers werkzaam zijn. Het gaat dus vaak om voorzieningen in het buitengebied. Veel gemeenten worstelen met de vraag hoe hiermee om te gaan. Provincies scheppen hierin het planologisch kader en kunnen aangeven waar wel of niet, tijdelijk of structureel huisvesting aanvaardbaar is.

Het gaat in het algemeen om tijdelijke voorzieningen op het erf van agrarische bedrijven of op (mini)campings. Gemeenten sturen via het bestemmingsplan en/of de bouwverordening veelal op een maximum aantal units of personen, en op de periode dat huisvesting is toegestaan. Ook wordt vaak als randvoorwaarde gesteld dat het landschap ontzien wordt. Dat gebeurt dan door het inpassen van de voorziening in het landschap, of door het verwijderen van de voorzieningen buiten het seizoen om, om blijvende ontsiering van het landschap tegen te gaan.



De mogelijkheden zijn dan als volgt:

### Woonunits

Woonunits op het agrarisch bouwblok, voor de eigen behoefte en tot een maximum aantal personen, uitsluitend in een bepaalde periode. Buiten deze periode dienen deze units dan te worden verwijderd. Het probleem is dat vervolgens veel agrariërs bezwaar maken tegen de kosten voor verwijdering en opslag. Wanneer de landschappelijke inpassing geslaagd is, zou er geen bezwaar zijn om de units te laten staan. Vervolgens komt dan wel de vraag bij de gemeente waarom de units buiten het seizoen verplicht leeg moeten blijven staan. Met voldoende argumentatie kunnen gemeenten hiervoor vrijstelling van de in het bestemmingsplan beschreven omvang en het gebruik verlenen, maar dan is er de facto sprake van een structureel beschikbare huisvesting die juist bij de bebouwde kom zou moeten staan. Het gebruik buiten het seizoen om zal bovendien ook al snel leiden tot het huisvesten van derden in plaats van de eigen werknemers. Om deze discussie te voorkomen worden stacaravans en containers soms niet toegestaan en staat men, zoals in Zeeland, alleen toercaravans en tenten toe. De drempel om deze te verwijderen is nu eenmaal lager. In Noord Brabant en Limburg worden juist stacaravans en woonunits gevraagd om de verrommeling van het landschap tegen te gaan. De woonkwaliteit is ontegenzeggelijk beter, maar van belang is hier dat een eenmaal gekozen beleid van tijdelijkheid handhaafbaar blijft.

### Bewoning van bestaande bebouwing

Een andere mogelijkheid is om bestaande bebouwing op het erf geschikt te maken voor bewoning. De landschappelijke kwaliteit is gebaat bij verbouwing van toch al bestaande en niet-gebruikte panden en het kan uit oogpunt van kosten aantrekkelijk zijn. Ook hier ligt echter een pad open naar feitelijk structureel beschikbare woonruimte doordat de agrariër afspraken maakt met de gemeente over de gebruiksperiode, maar er vrijstelling gevraagd kan gaan worden voor de tussenliggende perioden. Dit kan ook leiden tot huisvesting voor derden, niet werkzaam op het betreffende bedrijf.

Verbouwing van bestaande gebouwen sluit het daarnaast nog eens plaatsen van units op het erf meestal uit. Ook hiervoor wordt soms weer een uitzonderingsclausule toegepast, die, zoals in Limburg, inhoudt dat voor een piekperiode van maximaal drie maanden units zijn toegestaan, op voorwaarde van landschappelijke inpassing en verwijdering na de piek. Vervolgens kan ook

hier weer discussie over kosten van verwijdering en opslag ontstaan.

Een ander effect van het verbouwen van leegstaande schuren kan zijn dat er nieuwe bedrijfsgebouwen op het bouwblok worden neergezet, wat leidt tot verdere onbedoelde verstening van het landschap. Bij de aanvraag voor verbouwing, en zeker voor vergroting, van een leegstaand pand tot logiesmogelijkheid, zou de gemeente een goede motivering moeten vragen én toetsen, om uit te maken of het een afstoting betreft van een overtollig pand, of tot een vervanging zal leiden.

### Campings

Voor de huisvesting op campings kunnen maxima (aantal units en aantal personen) worden gerelateerd aan de omvang van de camping. Medegebruik van toeristische campings voor huisvesting kan vanuit inkomstenverbreding aantrekkelijk lijken. Toch betekent dit vaak een kwaliteitsverlies door de menging van toeristen en niet-toeristen. Ook hier geldt een vervangingsvraagstuk wanneer de openstelling voor arbeiders leidt tot nieuwe campings elders.

In Zeeland probeert men met de zogenaamde 'agrarische campings', feitelijk specifieke en strikt tijdelijke kampeergelegenheden op het erf, tijdelijke huisvesting te bieden. Overigens kent deze variant nog geen formele basis in bestemmingsplannen.

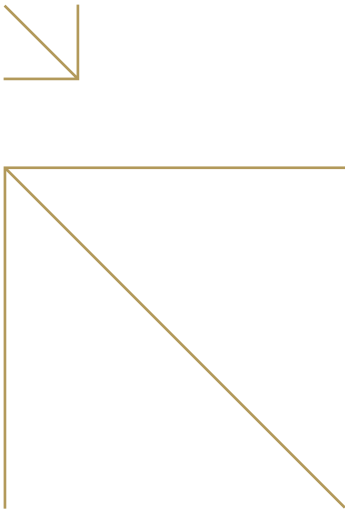
Kaders bij dit hoofdstuk: zie de bijlagen 1 t/m 3

### Tips:

- maak keuzes in het beleid ten aanzien van tijdelijke voorzieningen en communiceer duidelijk wat wel en niet toegestaan is
- wees bewust van de mogelijke routes naar structurele aanwezigheid van voorzieningen en maak ook hierin keuzes; handhaaf de regels
- wees alert op verkapte verandering of uitbreiding van het bouwblok

In de nota "Tijdelijk (werken en) wonen" van Stads Regio Eindhoven (SRE) is een voorbeeldregeling opgenomen voor het bestemmingsplan. De gehele nota is te downloaden via [www.buitenlandse-werknemers.nl](http://www.buitenlandse-werknemers.nl). Enkele leerpunten uit de voorbeeldregeling worden hieronder weergegeven:

- de regeling gaat ervan uit dat de tijdelijke huisvesting is gekoppeld aan de noodzaak voor een doelmatige agrarische bedrijfsvoering. Door deze koppeling past het gebruik binnen



de agrarische bedrijfsbestemming. Een bestemmingswijziging is niet nodig en er kan met een vrijstellingsregeling worden volstaan.

- In de voorbeeldregeling is gekozen voor vrijstelling van de gebruiksvoorschriften in combinatie met een bepaling in de bouwvoorschriften, dat bij rechte gebouwd mag worden wat nodig is voor het vrijgestelde gebruik. Zo worden twee dubbele vrijstellingen, van bouw- en gebruiksvoorschriften, voorkomen.
- SRE acht het niet gewenst en ook niet nodig om alles minutieus in het bestemmingsplan te regelen. Nadere voorwaarden kunnen in een nota van B&W, die de status heeft van beleidsregel, worden vastgelegd. In het bestemmingplan wordt bijvoorbeeld voor huisvesting alleen een maximum periode per kalenderjaar begrensd. De beleidsregel bepaalt dan dat de vrijstelling alleen verleend wordt voor die maanden in het jaar, waarin zich een arbeidspiek voordoet op het betreffende bedrijf. Zo krijgt elk bedrijf zijn eigen periode. Hetzelfde principe geldt voor het aantal personen aan wie tijdelijk huisvesting geboden mag worden; dat aantal is bedrijfsafhankelijk en nooit groter dan in het bestemmingplan is bepaald.
- In dezelfde beleidsregel kunnen ook regels worden opgenomen over bijvoorbeeld brandveiligheidseisen, over minimumkwaliteit van de huisvesting waaronder een minimumvloeroppervlakte per persoon, over het bijhouden van een nachtregister etc.

### 3. Handhaving en regelgeving

Het bieden van huisvesting of, vanuit het perspectief van de gemeente, het meewerken aan een goede huisvesting van buitenlandse werknemers, is één helft van het verhaal. De andere helft is het handhaven van afgesproken regels om te zien op een goede situatie voor alle partijen. Wordt er immers alleen gehandhaafd, dan zal, volgens het waterbed-effect, een mogelijk probleem zich eenvoudigweg verplaatsen en bij een buurgemeente de kop opsteken. Op welke manieren gemeente kunnen samenwerken en met welke regelgeving zij dan te maken krijgen wordt hier beschreven.

#### Samen handhaven

Om het waterbedeffect te voorkomen is samenwerking tussen gemeenten het beste middel. Maar ook binnen het gemeentelijk apparaat is afstemming over arbeid, verblijf en consequenties voor huisvesting van belang. Daarnaast spelen andere instanties een rol zoals het CWI, de Belastingdienst, arbeidsinspectie en (vreemdelingen)politie, de IND etc. Overleg met integrale inspecties van interventieteams over samenwerking wordt aangeraden. In deze Interventieteams kunnen naast gemeente en politie ook de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de Vreemdelingenpolitie opereren. Verder zijn werkgevers en branches zoals VIA (vereniging internationale arbeidsbemiddelaars) en LTO logische partners.

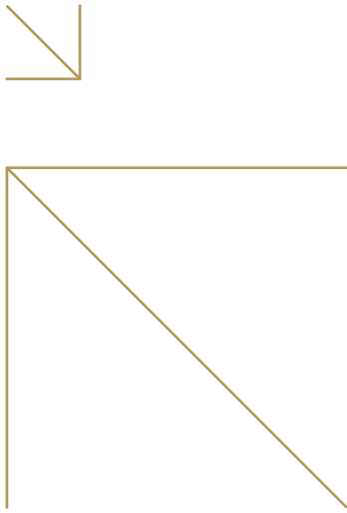
De basis voor de handhaving moet een duidelijk beleidskader zijn waarin de gemeente de situatie schetst en aangeeft welke oplossingen en voorwaarden zij ziet voor een acceptabele huisvesting. Daarnaast geeft de gemeente aan hoe ze hierop gaat handhaven en welke rol zij hierbij voor de verschillende partijen ziet. Deze handhaving dient dan wel daadwerkelijk uitgevoerd te worden. Een regelmatige terugkoppeling, intern maar ook met 'het veld', en bijstelling van beleid en prioriteiten hoort hierbij. Gezien de complexe materie, de verschillende beleidsterreinen en de diverse bevoegde instanties is een afstemming en coördinatie van de diverse acties door de gemeente gewenst.

#### Informatie delen

Het CWI geeft de tewerkstellingsvergunning (TWV) af en vraagt daarbij naar een huisvestingsverklaring. Daarmee beschikt zij over de adressen van de werknemers. Op basis van een voorgenomen wijziging in het Besluit SUWI (structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) wordt een wettelijke basis gecreëerd

voor gegevensuitwisseling. Het CWI kan dan op verzoek van de gemeente gegevens verstrekken aan de gemeente om het haar mogelijk te maken haar handhavende taken op grond van de Huisvestingswet en Woningwet uit te voeren. Deze wijziging zou per oktober 2006 in werking kunnen treden. Voor de 'oude' EU burgers, en voor werknemers in sectoren waarvoor geen TWV (meer) vereist is, beschikt het CWI niet over huisvestingsgegevens. De gemeente is dan aangewezen op de werkgevers zelf.





Op aangeven van de gemeenten Goes, Hulst, Borsele en Schouwen Duiveland is door het Zeeuwse Provinciaal Milieu Overleg (PMO, inmiddels Provinciaal Handhaving Overleg, PHO, genaamd) de problematiek van de slechte huisvesting onderkend. Hiervoor is een handhavingproject opgezet. De doelen zijn de handhaving op een hoger niveau te brengen, een veiliger huisvesting te realiseren en risico's te reduceren. Daarnaast draagt het bij aan preventie en voorlichting en evaluatie van het eigen beleid. Het project bestaat eruit dat men gezamenlijk een aantal instrumenten heeft ontwikkeld zoals een draaiboek, controlelijsten en standaard handhavingbrieven. Gemeenten inventariseren vervolgens zelf locaties en maken een risicoanalyse. De projectgroep raadpleegt andere partijen zoals politie, CWI, arbeidsinspectie en IND, en in samenwerking met de gemeenten worden controledagen ingepland. De controles dienen binnen een korte periode op de verschillende plaatsen uitgevoerd te worden. De projectgroep verleent zo mogelijk bijstand bij het uitvoeren en opvolgen van de controles. Achteraf, de controles staan ingepland voor na de zomer 2006, zal er samen geëvalueerd worden waarbij de instrumenten en procedures zo nodig op punten bijgesteld worden. Door naar de doelgroep maar ook naar burgers te communiceren verwacht men dat het hele traject een duidelijk preventief signaal zal geven, en ook daadwerkelijk overlast en onveilige situaties zal beperken.

De inspanning aan gemeentezijde zou beperkt moeten zijn tot 24 uur, met dien verstande dat handhaving sowieso een reguliere taak is van gemeenten. De projectgroep wordt inmiddels uitgebreid met nog drie gemeenten.

#### **Tips (voor een belangrijk deel ontleend uit een handleiding van DCMR Milieudienst Rijnmond<sup>5</sup>).**

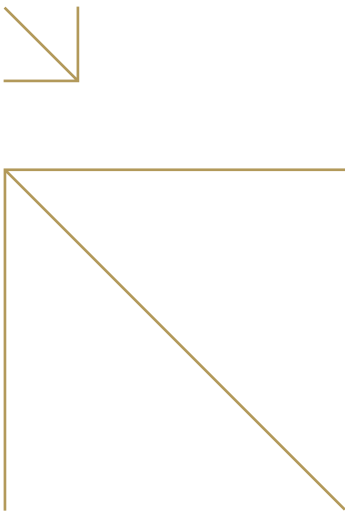
- maak een gedetailleerd draaiboek van initiatief tot nazorg
- maak vooraf standaard brieven voor aanschrijvingen
- zorg voor goede controlelijsten met alle punten waar naar gekeken moet worden
- zoek alleen samenwerking als dat meerwaarde heeft
- maak bij iedere handhavingspartner een aanspreekpunt voor gezamenlijke acties, waar een verzoek tot samenwerking binnenkomt
- verzoeken om aan een actie deel te nemen zijn vooraf niet altijd bekend, maak in jaarplannen hiervoor wel alvast ruimte
- bereid een actie goed voor, hou rekening met al gauw vier tot zes weken, let daarbij ook op alle facilitaire zaken
- ... en benader alle gewenste partners ruim op tijd
- de politie is bij vrijwel alle acties een belangrijke partner, betrek deze erbij
- let op de verschillende bevoegdheden per handhavingspartner; verkeerde of te ruime toepassing kan het succes van een actie vergaand beïnvloeden
- voorkom uitlekken van de actie vooraf, hou een beperkt aantal mensen op de hoogte
- borg het nazorgtraject, zorg dat de constateringen ook hun vervolg krijgen met aanschrijvingen etc. Het is niet onwaarschijnlijk dat de nazorg evenveel tijd in beslag neemt als de voorbereiding. Laat iedere partner de nazorg apart doorlopen maar houd elkaar wel op de hoogte, al was het maar als signaal.

#### **Relevante regels en vergunningen**

De gemeente stelt regels op en geeft vergunningen af. Periodiek kan men panden langsgaan om te controleren of er volgens vergunning, bestemming en regels gehandeld wordt.

<sup>5</sup> "Doorpakken met handhavers, een handleiding voor het opstellen van een draaiboek voor een gezamenlijke handhavingsactie", DCMR Milieudienst Rijnmond, juli 2004. Hierin is een voorbeeld draaiboek opgenomen om een actie voor te bereiden. Ook geeft de handleiding gedetailleerde beschrijvingen van actiedagen op een vaste locatie of op verschillende locaties tegelijk.





### Bestemmingsplannen

Het huisvesten van tijdelijke werknemers kan beschouwd worden als het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf. Bij het gebruik van bestaande woonhuizen kan gesproken worden van kamerverhuur. Dit valt niet onder de definitie van 'wonen' omdat deze mensen elders hun hoofdverblijf hebben. Grootschalig nachtverblijf vindt plaats in een logiesgebouw, en een dergelijk gebouw vraagt om een gemengde bestemming of een aparte logiesfunctie in het bestemmingsplan. Voor nieuwbouw of transformatie tot een logiesgebouw is dan een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Betreft het een permanente voorziening dan is een wijziging of een vrijstelling via een artikel 19 procedure volgens de WRO nodig.

Een bestaand hotel heeft al de logiesfunctie, hiervoor is dus geen wijziging van het bestemmingsplan nodig. Voor kloosters blijkt dit in praktijk iets anders te liggen vanwege het bedrijfsmatige karakter van het nachtverblijf, terwijl een klooster zelf dit verblijf op een culturele basis verschaft.

In het hoofdstuk over tijdelijke huisvesting is beschreven hoe in het bestemmingsplan, aangevuld met beleidsregels, tijdelijke voorzieningen op agrarische bouwblokken kunnen worden gestuurd.

In gemeentelijk ruimtelijk beleid kan via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gestuurd worden op de concentratie van voorzieningen, bijvoorbeeld een maximaal aantal per straat.

### Bouwverordening en gebruiksvergunning

In de bouwverordening wordt aangegeven wanneer er een gebruiksvergunning vereist is. Het doel van een gebruiksvergunning is om brandgevaarlijke situaties te vermijden, brand te voorkomen en ongevallen door brand te verkleinen. Een bouwwerk moet brandveilig zijn en brandveilig gebruikt kunnen worden. In de gebruiksvergunning staan installatietechnische voorschriften. De vergunning gaat ook in op het vrijhouden van vluchtroutes en het beperken van de gevolgen van brand. De voorschriften worden bepaald door de gemeente op advies van de brandweer. Een gebruiksvergunning is nodig als er sprake is van grotere risico's. Bijvoorbeeld wanneer er grote groepen mensen gelijktijdig gebruikmaken van een pand of bij aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

De verantwoordelijkheid voor het veilig gebruik van een bouwwerk en het aanvragen van de gebruiksvergunning ligt bij degene die het gebouw gebruikt of exploiteert. De gebruiker kan huurder of eigenaar zijn.

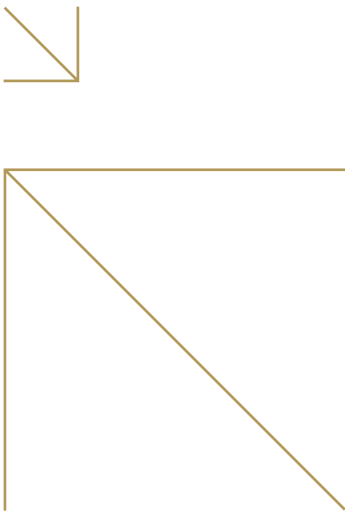
De gebruiksvergunning zit nu in afdeling 6 van de Model Bouwverordening van de VNG en stelt dat een gebruiksvergunning nodig is vanaf 10 personen, veel gemeenten hanteren een grens van 5 of meer personen. Samen met beheerafspraken en een maximering per straat via de APV kunnen mogelijke uitwassen voorkomen worden. Overigens zijn er tal van praktijksituaties te vinden waar dergelijke woningen of logiesgebouwen prima functioneren. Onder wonen wordt verstaan dat een woning bewoond wordt door één afzonderlijk huishouden. Een woongroep van tijdelijke werknemers is daarmee niet op één lijn te stellen. Hierover heeft de rechtbank van 's-Hertogenbosch zich recent uitgesproken, 13 april 2006. In dat geval kan de gemeente een gebruiksvergunning verplicht stellen.

Overigens wil het ministerie van VROM vanaf het voorjaar van 2007 een landelijke uniformering invoeren van de voorschriften voor het brandveilig gebruik van gebouwen met het Besluit Gebruik Bouwwerken. Tegelijk wil VROM het aantal gebouwen waarvoor een gebruiksvergunning nodig is, drastisch beperken, zo mogelijk tot 20 procent van het huidige aantal.

### Bouwbesluit

De eisen in het Bouwbesluit zijn ervoor om gebouwen een basis-kwaliteit te geven op de gebieden gebruikskwaliteit, energiezuinigheid, veiligheid en gezondheid. Voor logiesgebouwen gelden andere eisen dan voor woongebouwen. Bij de verbouw van een bestaand pand tot huisvesting van werknemers, speelt de vraag of het eisenniveau van nieuwbouw behaald moet worden of van bestaande bouw.

Een aparte situatie doet zich voor wanneer een bestaande accommodatie verplaatst wordt om elders onderdak te bieden. Het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) heeft enkele jaren geleden veel tijdelijke huisvesting gebouwd voor de toestroom van asielzoekers. Nu deze toestroom is opgedroogd komt die bebouwing vrij. Herinzet elders lijkt te stuiten op tussentijdse wijzigingen in het Bouwbesluit zoals gewijzigde plafondhoogtes. Voor tijdelijk gebruik tot 5 jaar is dan eenvoudig vrijstelling te verlenen tot het niveau van bestaande bouw. Voor permanent gebruik van de voorziening, dat is alles langer dan 5 jaar, moet op een andere wijze een ontheffing verleend worden. Er wordt onderzocht hoe eenzelfde gebouw ook na verplaatsing kan blijven voldoen aan de regels waar het vóór verplaatsing wel aan voldeed. Op dit moment speelt deze vraag bij een pilot-project voor een agromotel.



### Nachtregister

Om bij te houden wie waar gehuisvest is, is het bijhouden van een nachtregister van belang. Via de gebruiksvergunning of via de APV kan het bijhouden van een dergelijk register verplicht worden. Soms wordt vanuit de gemeente gevraagd om de gegevens dagelijks of wekelijks door te geven, dit is echter niet erg praktisch, zowel niet voor de ondernemer als voor de gemeente. In praktijk is de exploitant van een groter logiesgebouw, vaak een uitzendbureau, via de eigen administratie goed in staat aan te geven wie er logeert. In praktijk wordt er vaak gewerkt met een contactpersoon bij het logiesgebouw, die bij calamiteiten gebeld wordt en beschikt over de meest recente lijst. Het bijhouden en op ieder moment kunnen aanleveren van gegevens is hier de essentie.

### Wet op de openlucht recreatie

Voor het gebruik van campings en recreatieparken voor de huisvesting van werknemers is de Wet op de Openlucht Recreatie (WOR) van belang. Campinghouders dienen een vergunning te verkrijgen onder de WOR om een kampeergelegenheid te kunnen exploiteren. De WOR wordt gefaseerd ingetrokken en zal per 1 januari 2008 zijn afgeschaft. Gemeenten hebben dan de beschikking over het bestemmingsplan en de eigen verordeningen om nadere eisen aan kampeerterreinen te stellen. Het bestemmingsplan is daarbij uiteraard beperkt tot ruimtelijk relevante zaken. Over de mogelijkheden om beleid te maken na de WOR is een aparte handreiking uitgebracht door de VNG<sup>6</sup>. Deze gaat overigens niet in op het gebruik van campings en parken voor de huisvesting van buitenlandse werknemers.

### Aanpak onrechtmatige bewoning

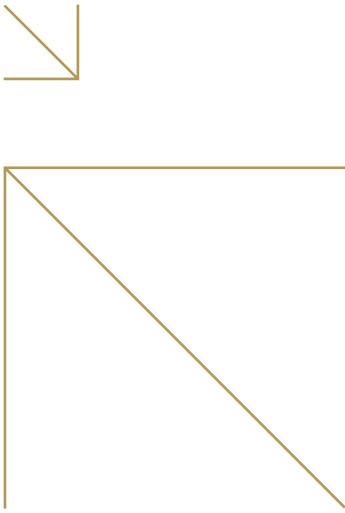
Aangezien buitenlandse werknemers, met name in de steden, in handen kunnen vallen van huisjesmelkers, willen we hier een aantal tips geven voor de aanpak van onrechtmatige bewoning<sup>7</sup>. Dit kan natuurlijk ook andere bewoners dan buitenlandse werknemers betreffen. Om vermoedens omtrent onrechtmatige bewoning om te zetten in concrete aanwijzingen en uiteindelijk in harde bewijzen, zijn verschillende instrumenten bruikbaar:

- omgaan met signalen
- bestandsvergelijking
- dossieropbouw en onderzoek (vlaggetjesmethode; systematisch dossieronderzoek)
- adresbezoek

Er zijn ook preventieve instrumenten te benoemen:

- Informatieverstrekking en publiciteit
- Gecontroleerde inschrijving per adres; de inschrijving pas toestaan in het GBA als is gecontroleerd dat de persoon die zich wil inschrijven daadwerkelijk op dat adres woont;
- Verklaring van verhuurder; bij inschrijving in het GBA vragen om een verhuurderverklaring. Ook kan de verhuurder aan de vorige verhuurder van de persoon in kwestie, vragen om een verklaring dat hij/zij de vorige woning daadwerkelijk verliet.
- Preventieve dwangsom; wanneer onrechtmatige bewoning steeds terugkeert in een bepaald pand, buurt of bij een bepaalde verhuurder, kan een preventieve dwangsom dat voorkomen. De gemeente verklaart een 'pandgebonden- of gebiedsgebonden dwangsom' verbeurd als zij bij controle opnieuw een onrechtmatige verhuring aantreft. De 'eigenaar-gebonden dwangsom' wordt vooraf opgelegd wanneer een slecht bekend staande huiseigenaar een pand gaat verhuren. Blijkt bij controle sprake van een onrechtmatige situatie dan is de som definitief verbeurd.
- Aanbod creëren voor de doelgroep; het voortbestaan van onrechtmatige bewoning maakt duidelijk dat bepaalde groepen woningzoekenden geen woonruimte vinden via de reguliere weg. Voor buitenlandse werknemers valt hier te denken aan Short Stay Facilities of (prestatie)afspraken met corporaties of particuliere verhuurders over 'verkamering' van een deel van de voorraad.

<sup>6</sup> "Het kampeerbeleid na de Wet op de openluchtrecreatie, handreiking voor bestuurders en ambtenaren", uitgave VNG in de Groene Reeks nr. 129, 2005  
<sup>7</sup> Zie ook: "Bestrijding van onrechtmatige bewoning (waarom en hoe), achtergronden, instrumenten, best-practices", rapport VROM Inspectie, 18 november 2004  
 (auteurs drs.T.J.W. Nuij, VROM-Inspectie Oost; A.J. Aanstoot, VROM-Inspectie Zuid)



### Menskracht

De Amsterdamse corporatie AWW, waar de bestrijding van onrechtmatige bewoning een van de reguliere werkprocessen is heeft sinds kort drie medewerkers die full-time bezig zijn met de bestrijding van onrechtmatige bewoning. In 2003 hebben twee personen bij de AWW samen 398 dossiers afgewikkeld, wat leidde tot 130 huuropzeggingen. Slechts in enkele gevallen kwam het hierbij tot een gang naar de rechter. In 2003 kreeg de AWW 545 meldingen van onrechtmatige bewoning binnen. De AWW medewerkers streven er naar 200 dossiers (meldingen) per persoon per jaar af te handelen. In het project Onrechtmatig Wonen (2004) streeft de gemeente Den Haag naar het terug in goed beheer brengen van 275 panden per jaar. Daarvoor heeft de gemeente 15,5 projectmedewerkers aangesteld. In Den Haag richten ze zich hoofdzakelijk op particuliere verhuurders, en dan met name op de bestrijding van onrechtmatig gebruik. De doelstelling van 275 panden in goed beheer per jaar wordt gehaald op meer dan 500 meldingen van onrechtmatige bewoning per jaar. De publieksrechtelijke procedures vergen over het algemeen veel meer tijd en inzet dan privaatrechtelijke procedures die corporaties en particuliere verhuurders eventueel moeten voeren. Ook staat de gemeente 'verder van de panden af' dan de AWW. Daar gaat het om hun eigendom, de gemeente Den Haag heeft de panden niet in bezit.

Bron: Interview met Abdel Karim en Dick Damsma (AWV) en Ruud Hekking (gemeente Den Haag)

Overgenomen uit: "Aanpak onrechtmatige bewoning, handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders", uitgave SEV, januari 2005

### Bestemming van ruimte, niet van gebruik

In de Kop van Noord Holland werd met een vrijstelling via art. 19 WRO een bouwvergunning verleend om een logiesruimte voor seizoensarbeiders te bouwen op een agrarisch perceel. Voor dit perceel luidde de bestemming 'agrarisches gebied met bouwperceel'. Aan de vrijstelling was een aantal voorwaarden verbonden waaronder de bepaling dat de ruimte alleen gebruikt mag worden voor het huisvesten van agrarische werknemers. Tegen de bouw maakten omwonenden bezwaar en voerden aan dat de ruimtelijke onderbouwing onvoldoende was.

De voorzieningenrechter concludeerde dat de toekomstige bestemming waarop vooruit gelopen was, nl. 'agrarisches logiesruimte' niet deugdelijk was. Naar het oordeel van de rechter hoort een bepaling die erop ziet dat slechts een bepaalde categorie personen, namelijk werkzaam in de agrarische sector, gehuisvest mag worden, niet in een bestemmingsplan thuis. Dit is immers niet ruimtelijk relevant; in algemene zin horen bestemmingsplanbepalingen objectgericht te zijn en niet subjectgericht. Hiermee werd de vrijstelling van het bestemmingsplan onhoudbaar.

[Rechtbank Alkmaar, 4 januari 2006]

Deze uitspraak zal zeker gevolgen hebben voor de inrichting van specifiek bedoelde logiesvoorzieningen. De toegang tot de voorziening zal op een andere manier dan via het bestemmingsplan voorbehouden moeten worden aan de doelgroep.

## Bijlage 1: Polen in de Peel

### Voorbeelden van structurele huisvesting uit Meijel en Gemert

In de Kempen en de Peel zijn veel buitenlandse werknemers actief, zowel in de seizoensarbeid op het land of in de kassen, als door het jaar heen in allerlei industrie. In Noord Limburg is onder aanvoering van de gemeente Horst aan de Maas een beleid opgezet rond huisvesting en handhaving, dat inmiddels door de provincie Limburg voor de hele provincie van toepassing is verklaard. In de Stads Regio Eindhoven (SRE) is, in samenwerking met de Noord Limburgse gemeenten, eveneens beleid geformuleerd dat door de provincie Noord Brabant is overgenomen.

De hoofdlijn van beide beleidsnotities is dat structurele huisvesting de voorkeur verdient en dat tijdelijke huisvesting nodig is om tijdelijke pieken op te vangen, of de aanloop naar de structurele huisvesting te overbruggen. Voor de structurele huisvesting wordt aanbevolen om gebruik te maken van bestaande of nieuwe woningen en bestaande complexen zoals kloosters, bedrijfspanden, kantoren, asielzoekerscentra en vrijkomende agrarische bebouwing, maar ook van nieuwe voorzieningen zoals short stay facilities en agromotels.

### Case Meijel

In het centrum van Meijel huurt een uitzendbureau een voormalig hotel, dat daarvoor een tijd dienst deed als asielzoekerscentrum. Vanwege die functie hadden omwonenden geen bezwaar tegen de komst van het werknemers-hotel; de asielzoekers waren immers 24 uur per dag aanwezig en hadden weinig omhanden terwijl de werknemers vooral werken. In het hotel kunnen volgens de gebruiksvergunning 80 mensen wonen, het bureau houdt zelf een maximum van 74 aan maar die bezetting wordt nooit gehaald. Het bureau huisvest hier voornamelijk Polen en Duitsers. Aanvankelijk werd er dagelijks een register van aanwezigen naar de gemeente gefaxt, daar is men echter mee gestopt omdat het bureau uit haar eigen administratie op ieder moment kan aangeven wie er verblijft.

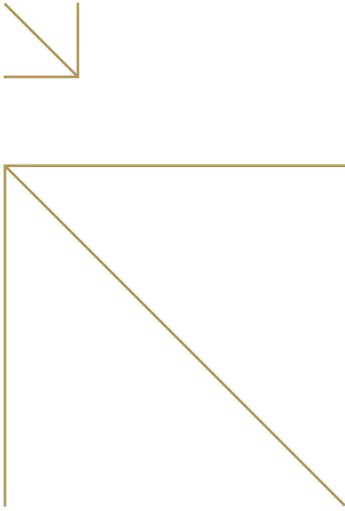
De kamers worden door 2 tot 3 mensen gedeeld. De meeste kamers hebben, als voormalige hotelkamer, eigen sanitair op de kamer. In het pand zijn een paar keukens en wasruimten. In twee grotere gemeenschappelijke ruimtes kan televisie gekken worden; de TV-voorkeuren en cultuurverschillen tussen Duitsers en Polen lopen toch zover uiteen dat er twee ruimten gewenst waren. Dat is in Meijel eenvoudiger op te lossen dan in een gewone woning waar dit tot spanningen kan leiden. Voor het dagelijks beheer en als continu aanspreekpunt zijn er twee

Poolse beheerdersechtparen die een ruimer appartement in het gebouw hebben.

Aangezien er in ploegendiensten gewerkt wordt, zijn de verkeersbewegingen over de hele dag verspreid, ook 's nachts, maar zonder een piek. Op verzoek van de gemeente worden de personenbusjes niet achter het hotel gestald maar iets verderop op een parkeerplaats. Daar zijn ze echter doelwit van vernieling, die zich duidelijk op de busjes van het uitzendbureau richt.

Het uitzendbureau maakt elders in het land in totaal gebruik van ca. 20 woonhuizen waarin gemiddeld 8 personen wonen, uitgaande van 2 personen per kamer voor een gemiddelde eengezinswoning. Eens per week worden alle huizen bezocht door twee, Poolse, werknemers die administratieve zaken zoals werkbriefjes en voorschotten doornemen met de bewoners, maar ook zaken rond de huisvesting doornemen en schouwen. Eens per twee tot vier weken gaat de technische dienst van het bureau zelf alle huizen langs voor een controleronde, waarbij gelet wordt op functioneren van rookmelders, schoonmaak, onderhoud etc. Er bestaat dus een goed beeld van de staat van de huisvesting.

Twee maal per jaar is er overleg met de gemeente, de brandweer controleert met een soortgelijke frequentie. De controles van de brandweer vindt het bureau zelf nogal plichtmatig, op de kamers worden bijvoorbeeld volgens de regels geen rookmelders vereist en dus wordt daar niet gecontroleerd. Maar volgens het bureau ontstaat dáár in de regel een brand. Het bureau brengt de melders daarom zelf aan en controleert of ze niet afgeplakt worden.



### Case Gemert

Ook in de gemeente Gemert-Bakel is op basis van de SRE notitie gezocht naar structurele huisvesting. Er wordt hier gebruik gemaakt van een voormalig klooster en een omgebouwd kantoor, beiden in het hart van de gemeente Gemert.

Beide gebouwen zijn via een artikel 17 procedure voor maximaal 5 jaar beschikbaar voor de huisvesting van werknemers. Hoewel het klooster van zichzelf al een verblijfsfunctie had, was een vrijstelling van het bestemmingsplan toch nodig omdat het nu gaat om bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf, in plaats van de culturele bestemming voorheen. Dat hier een tijdelijke vrijstelling via art. 17 is gebruikt, ligt aan de plannen voor het hele gebied rond het klooster. Het klooster Nazareth biedt zo tijdelijk een goede oplossing voor circa 35 plaatsen. Het gebouw is vanaf januari 2004 in gebruik en wordt door een uitzendbureau gehuurd van de gemeente. Het kantoor wordt van een belegger gehuurd en vraagt meer investeringen om het geschikt te maken voor verblijf. Vanwege het tijdelijke gebruik rekent het uitzendbureau hier met een afschrijftermijn van 5 jaar. Dat is beperkend voor de investeringsruimte. Overigens is met de belegger afgesproken dat het pand op termijn ook weer als kantoor te gebruiken moet zijn. In het kantoor komen maximaal 45 plaatsen.

Het uitzendbureau heeft nog een groot pand in gebruik van circa 60 plaatsen, en nog twee losse huizen. Vanuit beheersoogpunt gaat de voorkeur uit naar de grotere gebouwen. Men bezoekt de panden iedere week, ook al om administratief en sociaal contact te houden. Maandelijks wordt er een lijst van bewoners verstrekt aan de gemeente.

Wat kunnen gemeente en werkgevers hiervan leren?

- Maak als gemeente duidelijk beleid, geef aan waar wel of niet huisvesting gemaakt kan worden, stel regels op en handhaaf deze;
- Ben bereid een regierol te vervullen in het belang van werkgevers, werknemers én burgers;
- Hou tempo; het is begrijpelijk dat een gemeente zorgvuldig wil handelen, maar het tempo van ondernemers ligt nu eenmaal veel hoger. Behandeling van aanvragen en procedures duren vaak zo lang dat werkgevers soms andere geschikte panden voorbij moeten laten gaan;
- Communiceer open, duidelijk en tijdig naar de omgeving, organiseer bijvoorbeeld een open dag om vooroordelen en angst voor overlast weg te nemen;
- Let op de groepsgrootte, maak deze niet te groot, denk aan 40-60 personen op één locatie; gebruik niet teveel losse woningen in één buurt;
- Voer als verhuurder een actief beheerbeleid met duidelijke huisregels; stel een huisoudste, beheerder of ander aanspreekpunt in het pand aan;
- Ga reëel om met de normen in de gebruiksvergunning. Er wordt nu gewerkt met aantal personen per pand, ongeacht het aantal kamers of de grootte van het pand. Vraag liever naar het aantal m<sup>2</sup> per persoon of maak een meer gedifferentieerde vinklijst van voorwaarden om wel of niet een gebruiksvergunning te verlenen. Met andere woorden beschouw pand en bewoning in samenhang met elkaar;
- Schuif als gemeente de problematiek niet door van werkgroep naar commissie naar samenwerkingsverband;
- Ontken de problemen niet; door niet te handhaven is een probleem niet uit de werkelijkheid verdwenen. Bovendien wordt er met twee maten gemeten ten opzichte van de werkgevers die wel, en openlijk, hun best doen voor de huisvesting van hun personeel.

## Bijlage 2: De Bollenstreek

De Bollenstreek, ofwel de regio Holland Rijnland, omvat globaal genomen de strook achter de duinen, tussen de stedelijke gebieden van Haarlem en Leiden. In dit kader staat de situatie in de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Noordwijkerhout centraal.

De Bollenstreek kent vanouds veel seizoensarbeiders, vroeger veel Engelsen en Ieren, en nu vooral mensen uit de nieuwe EU landen. Er is een duidelijke concentratie in de land- en tuinbouwsector, maar ook doen veel mensen ongeschoold productiewerk, bijvoorbeeld in distributiecentra of in winkelbedrijven.

In 2004 constateerde het dagelijks bestuur van het voormalig Samenwerkingsorgaan Duin- en Bollenstreek (inmiddels regio Holland Rijnland) dat de huisvesting een regionaal vraagstuk vormde, waarvoor in regionaal verband naar oplossingen gezocht moet worden. De aandacht richt zich op huisvesting van de legaal in Nederland verblijvende arbeidskrachten en op de handhaving van alle regels die betrekking hebben op buitenlandse arbeidskrachten.

### Hoe wordt de huisvesting geregeld?

Er worden verschillende mogelijkheden benut voor structurele huisvesting. Het gaat in alle gevallen om particulier initiatief, waarbij de gemeente medewerking verleent en toezicht houdt. Veel initiatieven in Hillegom en Lisse zijn genomen door één uitzendbureau, dat enkele jaren geleden ontstaan is vanuit een tuindersbedrijf en inmiddels in de regio een grote speler is. De werknemers zijn Polen met de Duitse nationaliteit die onbepaald in Nederland kunnen werken. De arbeidscontracten bestrijken meestal een paar maanden, waarna de werknemers naar huis gaan om vervolgens weer een paar maanden te komen werken. De uitzendondernemer wil bepaalde faciliteiten bieden en verzorgt naast huisvesting ook de reis met pendelbussen naar het zuiden van Polen.

Secundaire arbeidsvoorwaarden dus, die meehelpen om voldoende personeel te kunnen werven. De tijdelijke werknemers komen het gehele jaar, met een kleine piek in de zomermaanden.

Aanvankelijk was in Hillegom huisvesting gerealiseerd op een camping en in zeven woonhuizen. De camping werd te groot en ging overlast veroorzaken, waarop ze door de gemeente is ontruimd. De gemeente vond het ook niet aanvaardbaar dat de woonhuizen als pension in gebruik waren genomen. Deze zijn daarop verkocht.

Sindsdien vaart de onderneming een andere koers, en inves-

teert in huisvestingsprojecten die wel aan de regels voldoen. Het meest grootschalige project is het Golden Tulip hotel in Lisse waarvan een aanbouw met 28 appartementen bestemd is voor de werknemers. Het hoofdgebouw met ruim 120 hotelkamers is als hotel in gebruik gebleven. Het gebruik als hotel en de huisvesting van de Poolse werknemers blijken heel goed samen te gaan. Zelfs van de wekelijkse disco voor de werknemers in het souterrain van het hotel hebben de hotelgasten geen hinder.

Inmiddels heeft het bedrijf een vastgoedportefeuille opgebouwd met tientallen panden. Dit varieert van vrijstaande villa's die geschikt zijn voor 20 tot 30 personen, tot eengezinshuizen voor maximaal 5 personen. Alle panden hebben bestemming 'logies' en beschikken over een gebruiksvergunning. Elk pand voldoet aan de brandveiligheidseisen, inclusief een alarminstallatie en doormelding aan de brandweer. Voor een villa is een investering van gemiddeld zo'n € 200.000 nodig voor de verbouwing. Daarvan wordt € 80.000 besteed aan brandveiligheid.

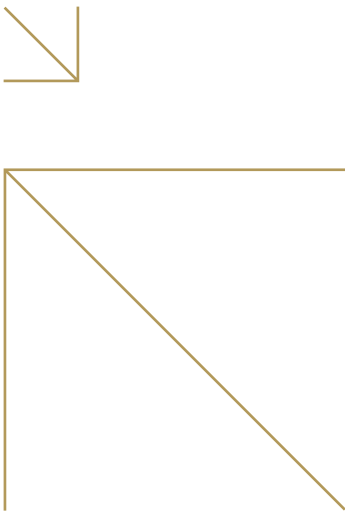
De exploitatie is volgens de uitzendonderneming niet of nauwelijks kostendekkend, maar wordt als faciliteit voor de werknemers meegenomen in het totale kostenplaatje.

De kosten voor de werknemers bedragen € 35 tot € 50 per week, afhankelijk van het aantal mensen dat een appartement deelt. Dit varieert van één tot vier personen. Omdat mensen hun kamer mogen aanhouden in de periode dat ze in Polen zijn (geen gesjouw met huisraad in de touringcar) is een vierpersoonskamer vaak door twee personen daadwerkelijk in gebruik. Het gemiddelde bezettingspercentage bedraagt dan 65%.

Er gelden strikte huisregels. Bij drankmisbruik, overlast of ander 'asociaal gedrag' vervalt het recht op huisvesting en werk en de betrokkene wordt direct op de bus naar huis gezet.

### Rol van de gemeente

De gemeente Hillegom heeft in 2004 een convenant afgesloten met het uitzendbureau over het saneren van ongewenste vormen van huisvesting en het realiseren van huisvestingsprojecten met een capaciteit van in totaal 200 nieuwe plaatsen. De uitzendorganisatie is initiatiefnemer. De gemeente Noordwijk is ook van plan om convenanten af te sluiten met houders van recreatieinrichtingen. Zo werken gemeente en provincie momenteel mee aan een bestemmingsplanwijziging, die het mogelijk maakt om een laag toe te voegen aan het appartementencomplex bij het Golden Tulip hotel.



Er zijn echter ook nog knelpunten. Met name het draagvlak voor nieuwe projecten in de bebouwde kom is soms lastig. Bij een recent voorstel om een bollenschuur te transformeren tot logiesgebouw waren er 100 bezwaarschriften.

Volgens het bedrijf is er sprake van vooroordelen van omwonenden, samengevat in 'ze stelen de was van de lijn'. De bewoners zijn echter zijn gebonden aan strenge huisregels. Mocht er iets aan de hand zijn dan is een beheerder snel ter plaatse, ook al is het midden in de nacht. De groep werknemers is gemêleerd en bestaat voor een groot deel uit 'stelletjes'. De leeftijden verschillen en men streeft naar een menging van ouderen en jongeren. Omdat de mensen met de bus naar Polen pendelen en hier met een busje of fiets van het uitzendbureau naar de werkplek gaan, is er bovendien geen sprake van parkeeroverlast.

### **Toekomst**

De uitzendorganisatie ziet haar werknemersaantal snel groeien en verwacht vanaf 1 januari 2007 een grotere instroom van buitenlandse tijdelijke werknemers. Hiervoor wil ze graag in de huisvesting voorzien. Oneigenlijk gebruik van campings, onderhuur en overbezetting van huizen op de particuliere huurmarkt kunnen bestreden worden door goede en erkende logiesfaciliteiten te creëren.

De gemeente Hillegom ziet echter de 200 plaatsen uit het convenant als bovengrens en vreest dat een nog ruimer aanbod een aanzuigend effect zal hebben op tijdelijke werknemers die elders werken. Verder heeft de gemeente een voorkeur voor kleinschalige verspreid liggende voorzieningen, terwijl uit oogpunt van exploitatie enige schaalgrootte te prefereren is. Hier lopen de belangen van ondernemer en gemeenten niet parallel, hoewel beide partijen belang hebben bij adequate huisvesting en het tegengaan van misstanden.

Tenslotte wordt verschillend aangekeken tegen huisvesting in het buitengebied en op bedrijventerreinen. Daar staat volgens de uitzendonderneming veel ruimte leeg, die prima geschikt zou zijn voor een logiesfunctie. Qua milieunormen zijn logiesgebouwen minder gevoelig dan woonhuizen zodat uit oogpunt van ruimtelijk beleid een functieverandering hier minder bezwaarlijk lijkt. Veel gemeenten streven juist naar een zekere functiemenging op verouderde bedrijventerreinen.

In het buitengebied staan ongeveer 65 bollenschuren leeg als gevolg van schaalvergroting en verplaatsing van bedrijven. Deze schuren zijn bouwkundig geschikt voor ombouw, mede omdat

ze een hoge vloerbelasting aankunnen. Bovendien kunnen veel oudere bollenschuren als cultureel erfgoed worden beschouwd, terwijl ze nu staan te verpauperen. Hierin kan huisvesting van een zekere schaalgrootte worden gerealiseerd, zodat de beheerskosten per appartement dalen. Inmiddels heeft het bedrijf verschillende bollenschuren aangekocht, waarvoor echter de herontwikkeling stagneert door weerstanden onder de omwonenden en een terughoudende opstelling van gemeenten waar het gaat om logiesfuncties in het buitengebied.

In principe biedt het provinciaal beleid, geformuleerd in de nota 'Regels voor Ruimte' en uitgewerkt in het streekplan Zuid-Holland West, wel mogelijkheden voor de vestiging van niet-agrarische functies in vrijkomende agrarische bebouwing. De nieuwe functie moet dan binnen de bestaande bebouwing worden gerealiseerd, en vanuit milieuhygiënisch oogpunt geen belemmering vormen voor de bedrijfsvoering van de omliggende agrarische bedrijven.

Wat kunnen gemeente en werkgevers hiervan leren?

- In convenanten kunnen lange termijn doelen en afspraken worden vastgelegd;
- Inventariseer, samen met de ondernemers, leegstaande gebouwen op die locaties waar je als gemeente logiesfuncties mogelijk wil toestaan;
- Organiseer als ondernemer draagvlak onder bevolking, laat burgers kennismaken met Poolse cultuur en hapjes, organiseer een 'Poolse landdag';
- Communiceer als ondernemer, eventueel samen met de gemeente, het beheersbeleid en laat zien dat er huisregels zijn die ook opgevolgd worden.

## Bijlage 3: Voorbeelden van provinciaal beleid

In opdracht van de ministeries van VROM en SZW, is de huisvestingsproblematiek van tijdelijke buitenlandse werknemers in kaart gebracht<sup>6</sup>. Hieruit blijkt dat de problematiek vooral speelt in de provincies Noord-Brabant, Limburg, Zeeland, Noord- en Zuid-Holland en in mindere mate in Gelderland. Uit het onderzoek blijkt ook dat gemeenten vaak niet weten wat hun provincie doet. Er is aantal gemeentelijke projectgroepen actief op het onderwerp; de provincie zou hierin een coördinerende rol kunnen spelen.

In een vrij uitgestrekt gebied in het zuidoosten van ons land is sprake van een concentratie van tijdelijke werknemers uit het buitenland. Dit gebied omvat 'de Peel' maar ook de stadsregio Eindhoven en Noord-Limburg. De regio Noord-Limburg kent al lange tijd buitenlandse werknemers in de agrarische sector maar in toenemende mate ook daarbuiten.

### Ontstaan

In alle gevallen is de beleidsontwikkeling 'bottom up' ontstaan. In Limburg heeft de gemeente Horst aan de Maas in 2001 het initiatief genomen, gevolgd door andere gemeenten en organisaties. In Noord-Brabant is het huidige beleid onder leiding van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) opgesteld en vastgelegd in de nota "Tijdelijk (werken en) wonen". Deze nota is een handreiking voor gemeenten in Brabant en door de provincie in januari 2006 voor alle Brabantse gemeenten tot standaard verheven.

Het beleid in de provincie Zeeland is tot stand gekomen op initiatief van de ZLTO en vervolgens met drie gemeenten (Hulst, Kapelle en Reimerswaal) uitgewerkt.

### Structurele huisvesting

De Limburgse notitie geeft prioriteit aan structurele huisvesting; de andere provincies hebben een gemengd beleid maar overal wordt structurele huisvesting vereist wanneer er sprake is van structurele behoefte aan arbeid. Dit kan op diverse manieren geregeld worden en zou niet in het buitengebied moeten plaatsvinden maar in de bebouwde kom of een andere bebouwingsconcentratie. Dat kunnen ook bestaande maar ongebruikte gebouwen op het agrarisch bouwblok zijn, de zogenoemde vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). Andere mogelijkheden zijn normale woonhuizen, leegstaande kloosters, asielzoekerscentra of kantoren.

In Noord-Brabant heeft de provincie het beleid dat gemeenten binnen een periode van 5 jaar moeten voorzien in een structurele

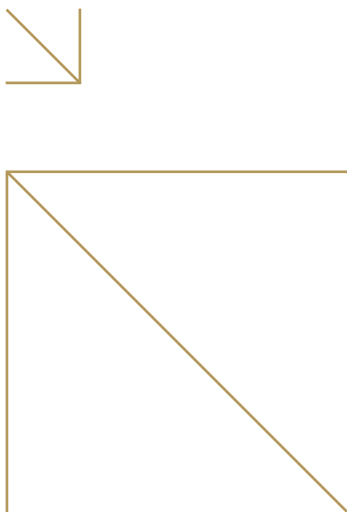
oplossing voor het huisvestingsvraagstuk. Met artikel 17 WRO (B&W kunnen hiermee voor maximaal 5 jaar vrijstelling verlenen voor een afwijking van het bestemmingsplan) zou een tijdelijke oplossing geregeld kunnen worden. Omdat niet wordt uitgesloten dat daadwerkelijke realisatie langer duurt (regionale afstemming, locatiekeuze, bestemmingsplanwijziging, (ver)bouw) kan de provincie de periode verlengen door art 16 WRO toe te passen (voor bepaalde werken in bepaalde gebieden van een bestemmingsplan, moeten GS een verklaring van geen bezwaar verlenen). B&W moeten bij een verlengingsverzoek aantonen dat de gemeente de voorgaande periode zeker niet heeft stilgezet.

### Tijdelijke huisvesting

Tijdelijkheid kent in de provincies diverse grenzen. Provincies sturen via de periode en via de omvang van de voorzieningen. In Noord-Brabant wordt een maximumperiode van 6 maanden aangehouden, langere voorzieningen worden als structureel aangemerkt. In Limburg wordt de periode maart tot en met oktober met name genoemd, waarbinnen tijdelijke voorzieningen mogen worden gebruikt. Valt de piek aan werkzaamheden buiten die periode dan kan met een goede onderbouwing, de huisvesting ook in afwijkende perioden aanwezig zijn. In Zeeland geeft men voor tijdelijke voorzieningen de voorkeur aan agrarische campings, die voor een gebruiksperiode van maximaal 10 aaneengesloten weken opgezet mogen worden. Een agrarische camping kan overigens bestaan uit stacaravans of woonunits zijn, maar ook gewone caravans. Na de gebruiksperiode dienen de kampeermiddelen weer van het erf verwijderd te worden. Het voordeel voor de ondernemer is dat deze tijdelijke voorzieningen niet landschappelijk ingepast hoeven te worden omdat ze immers tijdelijk zijn.

Naast de periode sturen alle provincies ook op het aantal eenheden. In Zeeland mogen op de agrarische camping maximaal vijf verblijfseenheden worden gemaakt. Voor de huisvesting op campings worden in Limburg maxima gesteld van 60 personen (15 eenheden) op kleinschalige campings tot 120 personen (30 eenheden) op campings met vergunning. In Limburg geldt verder voor woonunits of huisvesting in de bestaande bebouwing een totaal maximum van 20 personen op één agrarisch bouwblok. In Noord-Brabant noemt men geen aantallen.





Voor de tijdelijke huisvesting van met name agrarische seizoenarbeiders, wordt steeds als voorwaarde gesteld dat het landschap ontzien wordt. Dat gebeurt ofwel door het inpassen van de voorziening in het landschap, ofwel het verwijderen van de voorzieningen buiten het seizoen om, om blijvende ontsiering van het landschap tegen te gaan. Wanneer bestaande bebouwing gebruikt wordt is inpassing vanzelfsprekend al geregeld.

In Limburg stelde de provincie dat tijdelijke huisvesting op campings na 1 januari 2008 niet meer toegestaan zou zijn, om het toeristisch imago niet te benadelen. Men ging ervan uit dat alternatieve huisvesting dan voldoende voorhanden zou zijn. Dat laatste loopt minder goed dan gedacht en de provincie wil nu, mits kwalitatief verantwoord opgezet, huisvesting op campings toch langer toestaan.

### **Handhaving**

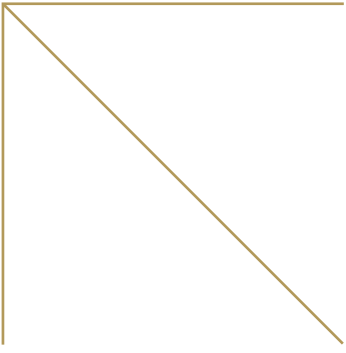
De handhaving is een taak van gemeenten. De provincie kan hierin samenwerking aanmoedigen of wellicht coördineren. Het SRE werkt aan een model gebruiksvergunning en leverde in haar notitie al een voorbeeldregeling voor tijdelijke huisvesting. De Zeeuwse gemeente Kapelle stelde een voorbeeld van een ontheffing op, op basis van de Wet op de Openluchtrecreatie (art. 8.2a). Hiermee wordt het mogelijk een kampeerterrein tijdelijk als agrarische camping te gebruiken.

### **Evaluatie**

Alle beleidskaders zijn nog vrij pril, de ervaring ermee moet nog groeien. In Noord Brabant is men medio 2006 bijeen gekomen om, na de presentatie in januari 2006, de werking van de notitie te evalueren en recente ontwikkelingen kort te sluiten. In het voorjaar van 2006 is op initiatief van de provincie in twee bijeenkomsten gekeken naar de praktische toepassing van de beleidsnotitie, de geconstateerde knelpunten en de vraag of de regeling verbreed moet worden of niet.

In Limburg zijn op initiatief van de provincie twee bijeenkomsten belegd in het voorjaar van 2006. Hierin is gekeken naar de praktische toepassing van de beleidsnotitie, de geconstateerde knelpunten en de vraag of de regeling verbreed moet worden of niet. Het verlengen van de mogelijkheden op de campings is daar een resultaat van. Een ander discussiepunt is de invloed van stankcirkels rond boerderijen op de mogelijkheden voor structurele huisvesting.

In Zeeland moet de evaluatie van de 'agro-campings' over 2005 nog plaatsvinden.







Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**

VROM-Inspectie → Rijnstraat 8 → 2515 XP Den Haag → [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

**Ministerie van VROM →**

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

**Nederland is klein. Denk groot.**

