Beleidsnota

Huisvesting arbeidsmigranten (van binnen de EU) in de gemeente Winterswijk

Besluit college van B&W: 27 januari 2015

Besluit gemeenteraad: 26 februari 2015

Auteur(s): Ilse Timmers (team Ruimtelijke Ontwikkeling), Egge Rouw en Arjen Vedder en (team Mens & Omgeving)

Inhoudsopgave

1. Achtergrond en aanleiding 3

2. Factoren die van belang zijn bij het huisvesten van buitenlandse arbeidsmigranten in de gemeente Winterswijk (ad. A) 4

2.1 Verschillende typen arbeidsmigranten 4

2.2 Verschillende huisvestingsmogelijkheden en behoeften 4

2.3 Transformatie van leegstaande panden 5

2.4 Verstoring van de arbeidsmarkt 5

3. Potentiële locaties voor huisvesting van arbeidsmigranten in Winterswijk (ad. B.) 6

4. Tot slot: afwegingskader 8

1. Achtergrond en aanleiding

Sinds de EU grenzen opengesteld zijn en er daardoor vrij verkeer van mensen en goederen plaats kan vinden hebben we steeds meer te maken met arbeidsmigranten die voor korte of langere tijd tot de Nederlandse arbeidsmarkt toetreden. Het functioneren van onze economie is inmiddels ondenkbaar zonder arbeidsmigranten. Landelijk gezien is met name de agrarische en industriesector mede afhankelijk van buitenlandse werknemers.

De groep buitenlandse werknemers is zeer divers, van seizoensgebonden arbeid, verblijf enkele maanden, tot hoogopgeleide werknemers die zich voor minimaal een paar jaar vestigen. De verschillende typen arbeidsmigranten hebben verschillende woonbehoeften. Nederlandse bedrijven maken gebruik van deze arbeidsmigranten in het bedrijfsproces, omdat de loonkosten hiervoor relatief laag zijn.

Het is primair de taak van werkgevers en arbeidsbemiddelaars om voor arbeidsmigranten die zij naar Nederland halen goede omstandigheden te creëren. De overheid hoort daarbij onder andere toe te zien op goede en passende huisvesting.

Als de wens tot huisvesting van arbeidsmigranten niet binnen het bestemmingsplan past is een planologische procedure nodig. Deze beleidsnotitie bevat beleidsregels om te bepalen of de gemeente wil meewerken aan zo'n ontwikkeling.

Deze nota behandelt twee vragen:

A. Welke factoren zijn van belang bij het huisvesten van buitenlandse arbeidsmigranten (van binnen de EU) in de gemeente Winterswijk → Hoofdstuk 2
B. Wat zijn goede locaties in Winterswijk om in de woonbehoefte te voorzien van buitenlandse arbeidsmigranten van binnen de EU → Hoofdstuk 3

Het resultaat van de bovenstaande vragen biedt een afwegingskader (Hoofdstuk 4) om verzoeken van derden te behandelen die zich richten op het voorzien in die woonbehoefte.

Als bijlage bij deze notitie zijn enkele relevante documenten toegevoegd.

- Ruimte voor Arbeidsmigranten: Handreiking voor de huisvesting van werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven, VROM-Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, november 2010
- Huisvesting arbeidsmigranten: ruimtelijke aspecten, Bouwregels in de praktijk, maart 2014
- Game, set, Match: kansen voor huisvesting van arbeidsmigranten in leegstaand vastgoed, Platform 31, juni 2014

Op 12 januari 2015 heeft een informatieavond plaatsgevonden. De volgende belangenorganisaties waren hiervoor uitgenodigd.

- De woonplaats
- OWIN
- Koninklijke Horeca afd. Winterswijk
- Ondernemers Buitengebied Winterswijk
- Diverse lokale makelaars
- De Buurtschappen
- Sociale Dienst Oost-Achterhoek
- Sociaal Team (de Post)
- Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk

De relevante opmerkingen zijn verwerkt in deze beleidsnotitie.

2. Factoren die van belang zijn bij het huisvesten van buitenlandse arbeidsmigranten in de gemeente Winterswijk (ad. A)

2.1 Verschillende typen arbeidsmigranten

De Erasmus universiteit heeft onderzoek hiernaar verricht naar arbeidsmigranten. Het resultaat van dit onderzoek staat omschreven in de nota 'Game,Set,Match van Platform 31' welke u als bijlage treft. Het onderzoek maakt onderscheid een viertal typen arbeidsmigranten te weten:

1. Circulaire en seizoensmigranten, (kort verblijf): zij komen hier tijdelijk, hebben een sterke verbondenheid met het land van herkomst en een zwakke band met Nederland;
2. Footloose migranten (hebben nauwelijks binding met een plek): zij komen hier tijdelijk, zoeken mogelijkheden, hebben geen sterke band met het land van herkomst en ook niet met Nederland;
3. Transnationale migranten, (vestigen zich voor langere tijd maar met perspectief van terugkeer): zij komen hier voor langere tijd, hebben een sterke verbondenheid met Nederland en het land van herkomst;
4. Vestigingsmigranten, (leggen de focus op een nieuw leven in Nederland): zij blijven hier en hebben een sterke band met Nederland en een minder sterke band met het land van herkomst.

2.2 Verschillende huisvestingsmogelijkheden en behoeften

De verschillende typen arbeidsmigranten hebben verschillende woonbehoeften. Buitenlandse werknemers die zich voor langere tijd in Nederland vestigen, begeven zich zelfstandig op de woningmarkt. Hoogopgeleide medewerkers besluiten soms tot kopen van een woning. Voor circulaire en seizoensmigranten verloopt huisvesting veelal via de werkgever, dit betekent dat deze op zoek moet naar geschikte huisvesting al dan niet in de buurt van het bedrijf. Veel bedrijven maken hiervoor gebruik van vakantieparken of tijdelijke oplossingen op bedrijventerreinen om hun personeel te huisvesten. Het gebruik van vakantieparken is ongewenst/niet toegestaan, het is geen verblijfsrecreatie en daarvoor zijn de woningen niet bedoeld. Wanneer arbeidsmigranten hun primaire woonadres nog in het thuisland hebben, kunnen ze niet zelfstandig op de reguliere Nederlandse woningmarkt terecht. Voor circulaire en seizoensmigranten die in dienst zijn van een uitzendbureau, verloopt huisvesting voornamelijk via de werkgever. Dit betekent dat deze op zoek moet naar geschikte woonruimte al dan niet in de buurt van de bedrijven. Particuliere huurwoningen genieten vanwege de flexibiliteit en toegankelijkheid vaak de voorkeur van zowel werkgever als werknemer.

Afgelopen jaren hebben diverse partijen die betrokken zijn bij de huisvesting van arbeidsmigranten zich via de Nationale Verklaring verenigd om meer en betere huisvesting voor tijdelijke buitenlandse werknemers te realiseren. De huisvestingsplekken kunnen niet alleen in bestaande woningvoorraad worden gevonden, met name voor de circulaire/seizoensarbeiders blijkt behoefte aan flexibele woonvormen. Het huisvesten van dit type arbeidsmigranten in reguliere wijken kan weerstand oproepen bij de wijkbewoners omdat men vreest voor overlast. Het kan daarnaast de sociale cohesie niet ten goede komen doordat men tijdelijk gehuisvest is, andere leefpatronen heeft en minder snel zal integreren. Het huidige beleid, met name in het sociale domein, vraagt in dit kader om een robuuste sociale structuur waarbij "noaberschap" een steeds grotere rol in zal nemen. Indien bewoners om de paar maanden verhuizen zal men ook minder behoefte hebben/genegen zijn om elkaar te helpen waar nodig. Uit onderzoeksresultaten en navraag elders in het land en bij buurgemeenten blijkt dat er met name bij de "tijdelijke" arbeidsmigranten in de reguliere woonwijk vrijwel altijd overlast ontstaat. Anderzijds levert leegstand ook geen bijdrage aan leefbaarheid in woonwijken.

Voor deze doelgroep is het zogenaamde Flexwonen een uitkomst, dit zijn short- en midstay logiesfaciliteiten welke gemakkelijk toegankelijk zijn voor de eerste opvang van enkele weken tot ongeveer 2 jaar. Hierbij gaat het vrijwel altijd om een vorm van geclusterd wonen met grotere groepen in een gebouw. Het flexwonen in deze vorm is dan ook bedoeld voor een specifieke fase of periode en heeft minder comfort dan een reguliere woning. Juridisch gezien is hier geen sprake van zelfstandige wooneenheden maar van een logies of verblijffunctie.

Flexwonen is op zich niet nieuw in Nederland. Ook voor andere woonurgenten biedt het een oplossing, zij het op beperkte schaal. Tijdelijke arbeidsmigranten zijn een belangrijke doelgroep om

het concept verder te ontwikkelen omdat het aansluit bij hun woonbehoeften en mogelijkheden wat betreft verblijf. Zo bieden gereguleerde short- en midstay woonvoorzieningen meer zekerheid op fatsoenlijke en veilige huisvesting. Daarnaast zijn de huurprijzen vaak lager dan in het particuliere segment en kunnen er faciliteiten voor vrijetijdsbesteding op de locatie zelf gecreëerd worden. Voor de werkgevers die verantwoordelijk zijn voor goede huisvesting, bieden geclusterde locaties ook grote voordelen op gebied van kosten, efficiëntie en beheer. Het is eenvoudiger en goedkoper grote(re) aantallen werknemers op een gezamenlijke locatie te laten wonen, dan mensen verspreid onder te brengen. Bovendien kan deze taak worden uitbesteed aan specifieke partijen, zoals commerciële huisvesters die zorgen voor de exploitatie, een goed leefklimaat voor de bewoners en het nodige toezicht. Medewerkers bevinden zich in een “vreemd” land, hebben andere gewoontes en zullen deze, zeker indien men tijdelijk hier verblijft, niet zomaar aanpassen aan de Nederlandse maatstaven. Doordat ze bij deze woonvorm met landgenoten verblijven voelt men zich wellicht wat minder ontheemd.

Veel bedrijven maken voor het huisvesten van arbeidsmigranten gebruik van vakantieparken of tijdelijke oplossingen op bedrijventerreinen om hun personeel te huisvesten. Het gebruik van vakantieparken is ongewenst/niet toegestaan, het is geen verblijfsrecreatie en daarvoor zijn de woningen niet bedoeld.

Hotels zijn primair bedoeld voor recreatief/zakelijk verblijf als logiefunctie en niet geschikt om langduriger te verblijven. Indien de arbeidsmigranten in hotels langdurig zouden moeten overnachten, is men volledig afhankelijk van de service en diensten van dat pension. Gasten die naar een hotel/pension komen met een recreatief/zakelijk motief zouden minder verblijfsgenot kunnen ervaren omdat er veel arbeidsmigranten zouden verblijven, er ontstaat dan een heel andere sfeer. Behoefte en wensen van arbeidsmigranten sluiten vaak niet aan bij het aanbod van hotels.

2.3 Transformatie van leegstaande panden

Transformatie van leegstaande gebouwen biedt kortom meer kansen voor het realiseren van een ruimer aanbod van flexibele huisvesting voor tijdelijke buitenlandse werknemers. Uit een quickscan van Platform31 blijkt dat initiatieven in bestaand, leegstaand vastgoed het proces van initiatief naar realisatie beduidend sneller doorlopen dan wanneer er nieuwbouw gepleegd moet worden. De knelpunten op gebied van financiering, regelgeving, draagvlak en beheer, waar deze huisvestingsprojecten mee te maken krijgen, blijken bij herbestemming minder belemmerend en vertragend. Met name de lagere ontwikkel- en bouwkosten en lichtere planningsprocedures spelen daarin een rol.

2.4 Verstoring van de arbeidsmarkt

Vanwege bedrijfseconomische redenen maken bedrijven in bepaalde gevallen gebruik van arbeidsmigranten. Een gevolg hiervan is dat verdringing plaatsvindt ten opzichte van potentiële Nederlandse medewerkers. Deze medewerkers vallen bij het niet slagen van vinden van arbeid terug op het Nederlandse sociale vangnet, waaronder uitkeringen die door de gemeente gefinancierd worden.

Een gemeente heeft niet direct invloed op Europese wetgeving. In dit geval het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de EU. Bedrijven zijn dus vrij om buitenlandse arbeidsmigranten in dienst te nemen. Daarna volgt een huisvestingvraagstuk, waar de gemeente in bepaalde mate wel invloed op heeft. Bijvoorbeeld door het planologisch mogelijk maken van een verblijfsfunctie voor buitenlandse arbeidsmigranten. Ook handhavend optreden tegen strijdig gebruik van recreatiewoningen door arbeidsmigranten op grond van het bestemmingsplan. Het is dus van belang dat een gemeente zich actief inzet om huisvesting van arbeidsmigranten op een goede wijze te faciliteren. Dat voorkomt dat achteraf ongewenste situaties ontstaan als huisvesting plaatsvindt op plekken waar dat niet gewenst is.

3. Potentiële locaties voor huisvesting van arbeidsmigranten in Winterswijk (ad. B.)

De gemeente Winterswijk beschikt over verschillende potentiële huisvestinglocaties voor arbeidsmigranten: leegstaande (te koop of verhuur) woningen, vakantieparken, leegstaand maatschappelijk/zakelijk vastgoed. Tabel I (op de volgende pagina) laat zien welk type arbeidsmigranten geschikt is voor bepaalde woonvormen. De onderbouwing voor gemaakte keuzes komt voort uit het onderdeel '*Factoren die van belang zijn bij het huisvesten van buitenlandse arbeidsmigranten in de gemeente Winterswijk'* van deze beleidsnotitie. Huisvesting in de vorm van nieuwbouw is hierbij uitgesloten, omdat de gemeente beschikt over voldoende leegstaand vastgoed.

Tabel 1 Type arbeidsmigranten in relatie tot huisvestingmogelijkheden

	Verblijfsrecreatie (o.a. recreatieparken)	Leegstaande woningen	Leegstaand maatschappelijk/zakelijk vastgoed
a. Curculaire en seizoensmigranten	-	+	+
b. Footloose migranten	-	+	+
c. Transnationale migranten	-	+	+*
d. Vestigingsmigranten	-	+	+*

Hier volgt een korte toelichting op bovenstaande tabel. Er is met name een onderscheid te maken in arbeidsmigranten die zich tijdelijk in Nederland vestigen (a en b) of met zicht op een langdurig/permanent verblijf (c en d).

Verblijfsrecreatie (o.a. recreatiewoningen/parken en hotels/pensions)
De huisvesting van alle type arbeidsmigranten in vastgoed met een verblijfsrecreatieve bestemming is niet wenselijk en niet toegestaan (o.a. recreatiewoningen op recreatieparken). Het recreatieve karakter gaat verloren als daar wel sprake van is. De gemeente Winterswijk voert een beleid dat is gericht op de versterking van het toeristisch recreatieve product. Dat recreatieve karakter is niet van toepassing bij de huisvesting van arbeidsmigranten. Die arbeidsmigranten komen naar Nederland voor arbeid en dat is geen recreatie. De vestigingsbehoefte en leefstijl/ritme van arbeidsmigranten sluiten niet aan bij het recreatieve karakter van vastgoed ten behoeve van verblijfsrecreatie.

De (gedeeltelijke) herbestemming van een recreatiepark voor van de huisvesting van arbeidsmigranten is niet wenselijk. Elke woning die wordt herbestemd gaat ten koste van het gemeentelijk woningbouwcontingent. Op dit moment is binnen dit woningbouwcontingent geen ruimte om dergelijke ontwikkelingen daar aan toe te voegen.

De (gedeeltelijke) herbestemming van hotels/pensions is wel mogelijk, zolang dat niet leidt tot een extra wooneenheid. Hiervoor gelden verder dezelfde voorwaarden, zoals genoemd bij 'leegstaand maatschappelijk/zakelijk vastgoed', verderop in deze nota.

Leegstaande woningen (te koop of verhuur)
Verblijf van tijdelijke migranten (type a en b) in leegstaande woningen (zowel woonwijken als buurtschappen) is een oplossing voor dit huisvestingsvraagstuk. Daarmee wordt vastgoed herbestemd en is geen sprake meer van leegstand. Bij leegstand dreigt verloedering en een achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit. Dit is niet wenselijk. De bedrijfsmatig huisvesting van arbeidsmigranten moet passen bij de schaal en maat van de woning. Het maximum aantal arbeidsmigranten per woning ligt

gelijk aan het aantal beschikbare slaapkamers per woning. Keuken, woonkamer, toilet, douche, berging, etc. worden gedeeld.

Bij transnationale migranten en vestigingsmigranten (type c en d) is er sprake van een langdurig verblijf van enkele jaren of zelf permanent in Nederland. De reguliere woningvoorraad is prima geschikte voor deze doelgroep migranten. Het is voor hen van belang te integreren in de Nederlandse samenleving. Die integratie komt het beste tot stand door vestiging in reguliere woonwijken. Dit type migranten vindt via de regulier weg huisvesting.

Leegstaand maatschappelijk/zakelijk vastgoed
Circulaire- en seizoensmigranten en footloose migranten zouden goed gehuisvest kunnen worden in leegstaand maatschappelijk/zakelijk vastgoed (waaronder vrijkomend agrarisch vastgoed). Transformatie van dit type vastgoed kan zodanig ontwikkeld worden dat dit aansluit op de behoefte van dit type migranten en bijbehorende leefstijl. Vanwege het toenemende risico op overlast bij grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten is het maximum aantal arbeidsmigranten vastgesteld op 20 per erf. Daarnaast mag de ontwikkeling niet leiden tot een extra wooneenheid, conform de definitie hiervan in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Op dit moment is binnen het gemeentelijk woningbouwcontingent geen ruimte om dergelijke ontwikkelingen daar aan toe te voegen.

*Ook transnationale- en vestigingsmigranten kunnen zij zich goed vestigen in leegstaand maatschappelijk/zakelijk vastgoed. Voorwaarde is wel dat herbestemming van dit vastgoed plaatsvindt ten behoeve van reguliere woningbouwontwikkeling.

4. Tot slot: beleidsuitgangspunten

Wanneer de gemeente verzoeken van derden ontvangt met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten gelden de volgende uitgangspunten:

- In het huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten ziet de gemeente voor zichzelf vooral een faciliterende en regisserende rol weggelegd (met beleid, vergunningen en handhaving) ontwikkeling, beheer en exploitatie van de huisvesting zelf is geen gemeentetaak.
- Bij initiatieven van derden wordt op basis van tabel 1 op pagina 6 bepaald welke type arbeidsmigrant past bij welke vorm van huisvesting. Pas bij minimaal een '+' kan medewerking verleend worden aan een verzoek. Bij die tabel staat een toelichting met voorwaarden die horen bij de huisvesting van arbeidsmigranten per huisvestingsmogelijkheid. Die zijn hieronder nogmaals kort genoemd.
    - De huisvesting van arbeidsmigranten in vastgoed met een verblijfsrecreatieve bestemming is niet wenselijk en niet toegestaan (o.a. recreatiewoningen op recreatieparken)
    - De (gedeeltelijke) herbestemming van een recreatiepark voor de huisvesting van arbeidsmigranten is niet wenselijk.
    - De (gedeeltelijke) herbestemming van hotels/pensions is wel mogelijk, zolang dat niet leidt tot een extra wooneenheid. Hiervoor gelden verder dezelfde voorwaarden, zoals genoemd bij 'leegstaand maatschappelijk/zakelijk vastgoed' (zie hieronder)
    - De huisvesting van circulaire- en seizoensmigranten en footloose migranten in leegstaand maatschappelijk/zakelijk vastgoed (waaronder vrijkomend agrarisch vastgoed) is toegestaan. Vanwege het toenemende risico op overlast bij grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten is het maximum aantal arbeidsmigranten vastgesteld op 20 per erf. Daarnaast mag de ontwikkeling niet leiden tot een extra wooneenheid, conform de definitie hiervan in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).
    - De huisvesting van circulaire- en seizoensmigranten en footloose migranten in leegstaande woningen (zowel woonwijken als buurtschappen) is toegestaan. De bedrijfsmatig huisvesting van arbeidsmigranten moet passen bij de schaal en maat van de woning. Het maximum aantal arbeidsmigranten per woning ligt gelijk aan het aantal beschikbare slaapkamers per woning. Keuken, woonkamer, toilet, douche, berging, etc. worden gedeeld.
    - Bij transnationale migranten en vestigingsmigranten is er sprake van een langdurig verblijf van enkele jaren of zelf permanent in Nederland. De reguliere woningvoorraad is prima geschikte voor deze doelgroep migranten. Het is voor hen van belang te integreren in de Nederlandse samenleving. Die integratie komt het beste tot stand door vestiging in reguliere woonwijken. Dit type migranten vindt via de regulier weg huisvesting.
- Er moet sprake zijn van een 'goede ruimtelijke ordening'. Dit wil zeggen dat het verzoek ook moet voldoen aan regelgeving op het gebied van milieu (geluid, luchtkwaliteit, ecologie, ect). Ook zal voldaan moeten worden aan allerlei wettelijke minimumeisen die gelden voor brandveiligheid, vierkante meters per bewoner, beheer en sanitaire voorzieningen, etc.
- Bij concrete planvorming inzake de huisvesting van arbeidsmigranten vindt, in het kader van 'de betrokkenenparagraaf', tijdige communicatie met de omgeving plaats.
- Nieuwbouw ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten is niet gewenst, vanwege het potentiële beschikbare aanbod van bestaande bebouwing.
- De gemeente geeft initiatiefnemers de overweging mee om aan te sluiten bij de Stichting Normering Flexwonen. Die stichting beheert het register van organisaties die de huisvesting van arbeidsmigranten op orde hebben. De organisaties voldoen aan de vastgestelde norm, waarin minimumeisen zijn opgenomen voor brandveiligheid vierkante meters per bewoner, beheer en sanitaire voorzieningen. De kwaliteit van de huisvesting is hiermee geborgd. Als initiatiefnemers hieraan voldoen ontvangen zij een keurmerk. De huisvestingsnormen van het SNF-certificaat zijn vastgelegd in de nationale verklaring 'Huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten, die in 2012 is ondertekend door de initiatiefnemers van het nieuwe keurmerk samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de koepel van woningcorporaties, Aedes.

- Twee jaar na vaststelling van dit beleid vindt een evaluatie plaats van deze beleidsnotitie. Met name om te onderzoeken of de genoemde normen van aantal arbeidsmigranten per huisvestingsmogelijkheden adequaat zijn. Op dit moment zijn daar geen (landelijke) richtlijnen voor.
- De beleidsuitgangspunten in deze nota gelden ook voor Nederlandse arbeidsmigranten.