Afwegingskader voor tijdelijke middelgrote en grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten in Overbetuwe (pilot)







Versie 8 september 2021
Corsanummer: 21uit00050

gemeente Overbetuwe

Inhoudsopgave

1. Aanleiding

2. Huidig beleidskader
2.1 Definities
2.2 Landelijke ontwikkelingen
2.3 Regionaal beleid
2.4 Lokaal beleid

3. Uitgangspunten afwegingskader
3.1 Doel afwegingskader
3.3 Ruimte voor nieuwe initiatieven
3.3 Randvoorwaarden

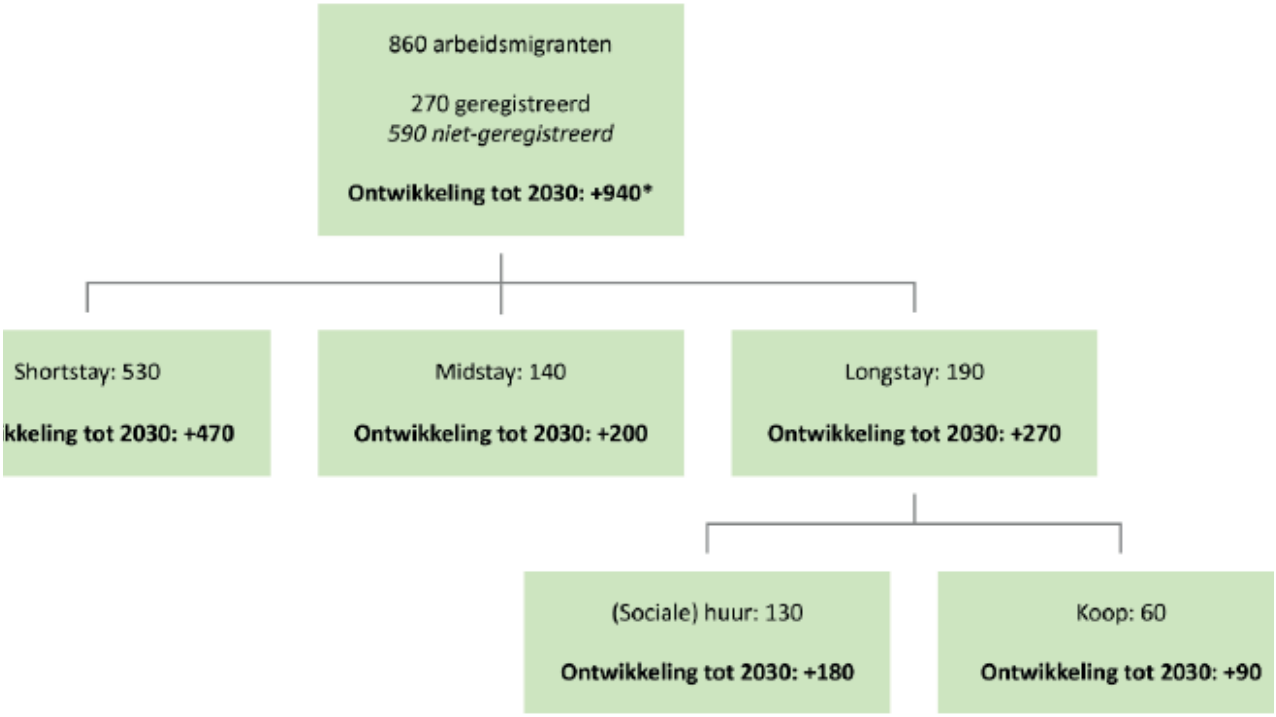
4. Uitvoering afwegingskader
4.1 Proces behandeling initiatief
4.2 Doorontwikkeling en evaluatie

1. AANLEIDING

Het college van B&W zag eind 2019 dat het vraagstuk arbeidsmigranten groter werd in Overbetuwe en heeft daarom opdracht gegeven om inzichtelijk te maken hoeveel arbeidsmigranten werkzaam en woonachtig zijn in Overbetuwe. Hierbij stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Hoeveel arbeidsmigranten zijn werkzaam in Overbetuwe, nu en in de toekomst? (zowel kwalitatief als kwantitatief)
2. Hoeveel arbeidsmigranten zijn woonachtig in Overbetuwe, nu en in de toekomst? (zowel kwalitatief als kwantitatief)
3. Welke vormen van huisvesting van arbeidsmigranten zijn volgens geldend beleid mogelijk in Overbetuwe?
4. Welke vormen van huisvesting van arbeidsmigranten zijn er mogelijk? (voor- en nadelen)

Het onderzoek is uitgevoerd door Companen en Decisio in de periode maart-juni 2020. Het onderzoek is op basis statische informatie van het CBS aangevuld met 19 interviews met het Overbetuwse bedrijven, uitzendbureaus en huisvesters. In onderstaande figuur staat een schatting hoeveel arbeidsmigranten woonachtig zijn in Overbetuwe.



De conclusies van het onderzoek luiden:

- In 2018 zijn veel meer werkzame arbeidsmigranten dan woonachtige arbeidsmigranten in Overbetuwe. Het aantal werkzame arbeidsmigranten is de afgelopen jaren hard gestegen.
- Het aantal werkzame arbeidsmigranten in de regio Arnhem Nijmegen en Overbetuwe verdubbelt in de periode 2020-2030.
- Er is veel behoefte aan flexibele woonplekken voor short- en midstay nu en in de periode tot 2030.

- Er is extra druk op reguliere woningen door behoefte aan longstay tot 2030. Dit is geen onderdeel van dit afwegingskader.
- Het huidig beleid in Overbetuwe biedt geen mogelijkheden voor nieuwe middelgrote en grootschalige short- en midstay woonvoorzieningen.

Pilot

Het doel van dit afwegingskader is om op basis van een pilot vier tijdelijke initiatieven van middelgrote of grootschalige huisvesting voor short- en midstay arbeidsmigranten te faciliteren. Dit afwegingskader zorgt er niet voor dat dit vigerend beleid wordt. De ervaringen van deze pilot gebruiken wij mogelijk om het beleid voor huisvesting arbeidsmigranten aan te passen. In paragraaf 4.2 is beschreven hoe het vervolg wordt weergegeven.

2. HUIDIG BELEIDSKADER

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige ontwikkelingen op landelijk, regionaal en lokaal schaalniveau. Ook geeft dit hoofdstuk een samenvatting van het huidige beleid in Overbetuwe met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten.

2.1 Definities

Arbeidsmigrant

Een arbeidsmigrant is een niet-Nederlandse EU-burger die in Nederland laaggeschoold werk doet, en zich hier tijdelijk of definitief vestigt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigranten en kennismigranten/ expats. Deze laatste groep zijn niet-Nederlanders, vaak van buiten de EU, die hier hooggeschoold werk doen. Deze nota gaat in het geheel niet over kennismigranten/ expats.

Verblijfsduur

Qua verblijfsduur wordt er onderscheid gemaakt tussen:

- short stay: tot 1 jaar.
- mid stay: tussen 1 en 3 jaar
- long stay: langer dan 3 jaar

Omvang huisvesting

Qua omvang van huisvesting wordt er onderscheid gemaakt tussen:

- kleinschalige huisvesting: t/m 20 arbeidsmigranten
- middelgrote huisvesting: van 21 t/m 50 arbeidsmigranten
- grootschalige(re) huisvesting: vanaf 51 arbeidsmigranten

Relatie huisvester en werkgever

- Huisvester: De verhuurder van de huisvesting voor arbeidsmigranten.
- Werkgever/uitzendbureau: De ondernemer die arbeidsmigranten op basis van een arbeidsovereenkomst in eigen dienst heeft
- Huisvestende werkgever: Degene die zowel de arbeidsmigrant contractueel in dienst heeft als de huisvesting voor de arbeidsmigrant regelt. De arbeidsmigrant is dus dubbel afhankelijk van deze partij. Dit is op basis van het onderzoek Commissie Roemer (zie paragraaf 2.2) geen wenselijke situatie.

2.2 Landelijke ontwikkelingen

De Commissie Roemer heeft onderzoek uitgevoerd naar de positie van arbeidsmigranten in Nederland. Zij heeft een aantal aanbevelingen gedaan om misstanden bij arbeidsmigranten te voorkomen:

- Betere beheersing van de uitzendsector (cao-afspraken, certificering, melden arbeidsongevallen inspectie SZW).
- Zicht krijgen op arbeidsmigratie (inschrijven RNI, uitwisseling gegevens m.b.t. inschrijving BRP, informatie).
- Meer en betere huisvesting (verhuurdersvergunning gemeente, gemeenten en provincies stimuleren meer huisvesting, eisen AKF/SNF aanscherpen, loskoppelen arbeidscontract en huurcontract).
- Gezondheid en welzijn (ook na afloop arbeidscontract medische zorg).
- Betere handhaving en toezicht (samenwerking, tegengaan onderbetaling, grensoverschrijdende werking SZW, toezicht certificeringen).

- Institutionele inbedding (elke overheidsorganisatie heeft beleid m.b.t. arbeidsmigranten, voorzieningen inburgering en integratie).

2.3 Regionaal beleid

Begin 2020 heeft de regio Arnhem-Nijmegen met de provincie Gelderland en het Rijk de Woondeal getekend. Hierin is ook aandacht voor de arbeidsmigranten. De volgende afspraak is gemaakt:

Bedrijven werken steeds vaker met arbeidsmigranten om aan de groeiende arbeidsvraag te voldoen. Deze arbeidsmigranten verblijven voor korte of langere tijd in de regio, liefst op niet al te grote afstand van waar zij werken. De verwachting is dat de regio komende jaren een verhoogde instroom van arbeidsmigranten kan verwachten.

- Om verdringing en ongewenste huisvestingssituaties te voorkomen, werkt de regio, ondersteund door de provincie en het Rijk aan het voorzien in de vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten. Daartoe wordt als onderdeel van de Versnellingstafel door de regio een werkgroep huisvesting arbeidsmigranten ingericht. Hier vindt uitwisseling van kennis en ervaring plaats (van juridische instrumenten zoals het aanpassen van verordeningen, handhaving (bijvoorbeeld via pandbrigades), randvoorwaarden voor het toelaten van nieuwe initiatieven, lokale pilots).
- Gemeenten verbinden de bouwopgave voor huisvesting van arbeidsmigranten aan de daadwerkelijke instroom van arbeidsmigranten die komen werken of al werkzaam zijn in de regio. Dat betekent dat er op korte termijn nieuwe locaties voor short-stay huisvestingsoplossingen in de regio worden aangewezen waarbij minimaal de standaard van het SNF keurmerk gehanteerd wordt en de betaalbaarheid van de woning in acht wordt genomen.
- Gemeenten en provincie gaan bij voorgenomen nieuwe vestiging van bedrijven die werken met arbeidsmigranten in overleg over de huisvesting van deze personen.
- Provincie Gelderland heeft een procesregisseur aangesteld. Deze procesregisseur heeft een startnotitie opgesteld. Uit de startnotitie blijkt dat er in de praktijk sprake zal zijn van twee sporen:
- Parallel aan de ontwikkeling van regionale kaders zullen lokale huisvestingsinitiatieven tot ontwikkeling komen. Deze kunnen de beleidsvorming beïnvloeden, maar ook gezien worden als pilots, die als ze succesvol zijn ook op andere plaatsen toegepast kunnen worden. Om te komen tot een regionaal beleidskader wordt voorgesteld om een stuurgroep aan te stellen met bestuurders vanuit de gemeenten en vanuit stakeholders.
- Daarnaast komt er een werkgroep met ambtenaren, ad hoc aangevuld met andere stakeholder en deskundigen. De provincie is bereid deel te nemen.

De regio Arnhem-Nijmegen is een beleidsvormingsproces gestart om tot een regionaal beleidskader huisvesting arbeidsmigranten te komen. Vaststelling van dit regionaal beleidskader voor de huisvesting van arbeidsmigranten is voorzien begin 2022. De regiogemeenten hebben met elkaar afgesproken voorlopig ook verder te gaan met het ontwikkelen van beleid op lokaal niveau, het regionale en lokale beleid moeten vervolgens in elkaars verlengde liggen. Waarbij er ook aandacht is voor het zogenaamde waterbedeffect. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een taakstelling per gemeente in de regio. Gemeenten die met hun beleid concrete (pilot)projecten zien, kunnen deze gebruiken om input te leveren voor het nog op te stellen regionale beleid. Het op te stellen regionaal beleid vormt geen optelsom van lokaal beleid, maar is op sommige onderdelen zeker kaderstellend. Anderzijds dienen lokaal keuzes gemaakt te worden, bijvoorbeeld in de wijze van huisvesten.

2.4 Huidig beleid in Overbetuwe

Op dit moment geldt het volgend beleid dat relevant is voor huisvesting van arbeidsmigranten:

- Regels over verkamering zijn opgenomen in bestemmingsplannen: voor de meeste bestemmingsplannen geldt dat kamerverhuur niet mogelijk is. Voor de huivestingslocatie van arbeidsmigranten in Zetten is daarvoor een uitzondering gemaakt. Binnen een bestemmingsplan kunnen de regels ook per bestemming verschillen.
- Waar verkamering of woningsplitsing niet is toegestaan, kan via ‘Beleidsregel planologische afwijkingsmogelijkheden’ onder bepaalde voorwaarden een uitzondering worden gemaakt. Het college van burgemeester en wethouders kan daar een vergunning voor afgeven.
- Burgemeester en wethouders kunnen een vergunning verlenen voor het vestigen van (seizoensgebonden) werknemers in (tijdelijke) gebouwen die niet permanent bewoond worden.
- Binnen het bestemmingsplan ‘Buitengebied Overbetuwe’ zijn regels opgenomen waardoor bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken om tijdelijke huisvesting voor (eigen) seizoenwerkers mogelijk te maken. Daarbij moet wel voldaan worden aan verschillende eisen rond het aantal personen en het uiterlijk van woonunits.

Op basis van het huidige beleid is het niet mogelijk nieuwe middelgrote of grootschalige huisvesting voor short- en midstay voor arbeidsmigranten te creëren (zie ook conclusie hoofdstuk 1).

3. UITGANGSPUNTEN

3.1 Doel afwegingskader

De gemeente wil middels dit afwegingskader de ambitie uitspreken om het aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente woont en het aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente werkt meer in balans met elkaar te brengen. Dat betekent dat er meer mogelijkheden moeten komen voor het huisvesten van arbeidsmigranten voor short- en midstay. Hierbij geldt:

- Passend bij de schaal van Overbetuwe. Overbetuwe lost niet de problematiek op voor de regio.
- De voorzieningen moeten zorgen voor een duurzame humane en sociale huisvesting voor arbeidsmigranten passend bij de aanbevelingen van de commissie Roemer. Bij de randvoorwaarden (paragraaf 3.3) wordt dit nader uitgewerkt.
- De voorzieningen mogen niet leiden tot overlast voor de samenleving.

De verantwoordelijkheid van de huisvesting van arbeidsmigranten ligt bij het bedrijfsleven. Diverse werkgevers hebben bij de gemeente aangegeven dat zij meer mogelijkheden willen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De gemeente is verantwoordelijk voor het stellen van de kaders. Gemeente Overbetuwe neemt deze verantwoordelijkheid door middel van dit afwegingskader voor tijdelijke huisvesting van short- en midstay voor arbeidsmigranten. Hiermee realiseren wij een goed woon- en leefklimaat voor zowel inwoners als arbeidsmigranten.

3.2 Ruimte voor nieuwe initiatieven

Uit hoofdstuk 1 blijkt dat er nu en in de toekomst een tekort is aan short- en midstay huisvesting voor arbeidsmigranten. Uit hoofdstuk 2 komt naar voren dat het vraagstuk arbeidsmigranten geen lokale opgave is, maar een regionale (en nationale) opgave is. In de regio Arnhem-Nijmegen worden daarom afspraken gemaakt over huisvestingsoplossingen voor arbeidsmigranten. Het opstellen en vaststellen van dit regionale kader vindt plaats in 2022. Op korte termijn is er in Overbetuwe de opgave om te zorgen extra short- en midstay huisvesting voor arbeidsmigranten.

In de regio Arnhem Nijmegen moeten diverse locaties voor grootschalige(re) huisvesting van arbeidsmigranten worden aangedragen. Vanwege de opgave die in Overbetuwe inzichtelijk is gemaakt wil de gemeente door middel door dit afwegingskader tijdelijke initiatieven ondersteunen bij de realisatie van grootschalige(re) huisvesting voor arbeidsmigranten. De gemeente Overbetuwe wil niet op voorhand paal en perk stellen aan de huisvestingsoplossingen en vindt het vooral aan de markt is om met voorstellen/initiatieven te komen die aantoonbaar goed aansluiten op de huisvestingsbehoefte van de Overbetuwse arbeidsmigranten en werkgevers, zowel in aantal als in soort.

De arbeids- en woningmarkt zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Dit vraagt om een afwegingskader dat houvast geeft maar tegelijkertijd ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen en innovatie. De gemeente kan besluiten medewerking te verlenen aan de realisatie van (innovatieve) huisvesting. Aan de medewerking worden voorwaarden gekoppeld ten aanzien omvang, kwaliteit van de huisvesting, beheer en exploitatie (paragraaf 3.3). Medewerking moet leiden tot een breder positief effect dan alleen de huisvesting van arbeidsmigranten en in dat kader kan de gemeente aanvullende voorwaarden stellen zoals ten aanzien van tijdelijkheid in combinatie met toekomstig gebruik en/of sloop en/of inpassing in het landschap (niet limitatief).

Dit afwegingskader maakt maximaal 4 initiatieven voor (middel)grote huisvesting short en midstay arbeidsmigranten mogelijk. Deze initiatieven creëren samen maximaal 400 slaapplekken. De keuze om in deze pilot in maximaal 400 slaapplekken te creëren past bij de uitkomsten van het onderzoek

en dat het passend moet zijn bij de schaal van Overbetuwe (sterke groei arbeidsmigranten maar geen opgave oppakken om het regionale vraag te faciliteren).

3.3 Randvoorwaarden

De volgende randvoorwaarden gelden voor het initiatief voor middelgrote of grootschalige huisvesting arbeidsmigranten:

- Aanvragen voor huisvesting zijn alleen wenselijk als de huisvesting noodzakelijk is om te voorzien in de behoefte voor de arbeidsmigranten die werkzaam zijn binnen de gemeente Overbetuwe.
- De maximale grootte van het initiatief is 125 slaapplekken.
- De huisvesting wordt georganiseerd door een professionele verhuurder/huisvester los van het uitzendbureau en/of werkgever.
- De kwaliteit van huisvesting moet minimaal voldoen aan normen SNF-keurmerk en daar waar de normen van het aanjaagteam boven dat keurmerk uitkomt gelden deze normen. Wij dagen de markt uit om het nog beter te organiseren. De beheersorganisatie van de huisvesting van de arbeidsmigranten moet zich registeren bij Stichting Normering Flexwonen en moet elk jaar een certificaat behalen.
- De openbare orde en veiligheid moeten zijn geregeld in een Beheerplan opgesteld door de initiatiefnemer. Verantwoordelijkheid uitvoering en handhaving van het Beheerplan ligt bij initiatiefnemer/vergunninghouder.
- Inschrijving in het BRP op basis van artikel 2.19 lid 1 Wet BRP bij verblijfsduur langer dan 4 maanden.
- Er komt een vorm van forenzenbelasting.
- Aangezien de komst van huisvesting arbeidsmigranten grote maatschappelijke impact heeft is een participatietraject met de omgeving erg belangrijk. De initiatiefnemer bespreekt zelf het initiatief met de omgeving en belanghebbenden. Dit gesprek is gericht op uitleg over het initiatief en het boven tafel krijgen van de belangen, vragen en bezwaren van de omgeving. De initiatiefnemer betrekt de uitkomsten uit dit overleg bij de uitwerking van het initiatief en houdt daarmee - voor zover redelijkerwijs mogelijk is - rekening. Het vooraf voeren van het gesprek met de omgeving is een harde voorwaarde voor de medewerking aan het initiatief.

Ruimtelijke regels

Naast de randvoorwaarden die specifiek onderdeel uitmaken van dit afwegingskader, zijn er ook regels die altijd van toepassing zijn op ruimtelijke projecten, waarbij er afgeweken wordt van het bestemmingsplan.

1. Burgemeester en wethouders kunnen een vergunning alleen verlenen als een aanvraag voldoet aan in ieder geval de volgende ruimtelijke voorwaarden, voor zover van toepassing op de specifieke aanvraag:
   a. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van het woon- en leefmilieu;
   b. er mag geen sprake zijn van een onevenredige aantasting van de ruimtelijke kwaliteit;
   c. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen mogen niet onevenredig worden beperkt;
   d. de activiteit mag voor de omliggende bedrijven niet tot gevolg hebben dat zij in hun bestaande milieurechten worden beperkt;
   e. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de verkeersafwikkeling, de verkeersveiligheid en parkeersituatie ter plaatse.

2. Indien sprake is van een financieel risico kunnen burgemeester en wethouders besluiten dat vooraf een planschadeovereenkomst dient te worden afgesloten met de aanvrager/initiatiefnemer.
3. Indien sprake is van een exploitatieplicht op grond van artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)[1] , kan, voordat wordt beslist over het verlenen van de afwijking, een overeenkomst in de zin van artikel 6.24, eerste lid Wro met de aanvrager/initiatiefnemer worden aangegaan danwel door de gemeenteraad een exploitatieplan worden vastgesteld.

Wat zijn passende locaties?

De locaties moeten op of nabij de bedrijventerreinen liggen. De locatie wordt ook getoetst door de gemeente of dit niet conflicteert met toekomstige ontwikkelingen.

Vergunningsduur

Er worden uitsluitend initiatieven toegestaan met een tijdelijke vergunning van maximaal 10 jaar. Het is mogelijk dat deze periode wordt verlengd, mits de situatie ter plekke en de actualiteit van het moment dit toelaat en de initiatiefnemer dit kan motiveren. In de planopzet moet rekening gehouden worden met de tijdelijkheid van de voorzieningen. Na het verstrijken van de termijn komt de huisvestingsvoorziening te vervallen en moet de locatie in de oorspronkelijke staat worden teruggebracht. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot afwijking bestemmingsplan/ kruimelgevallenregeling[2] . Er wordt een tijdelijke omgevingsvergunning verstrekt. Dit is de bevoegdheid van het college. De initiatiefnemer moet omschrijven waarom er een tijdelijkheid van 10 jaar noodzakelijk is.

[1] Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, voorzien per 1 januari 2021, verandert dit. Ook na 1 januari blijft dit uitgangspunt onverminderd van kracht, op basis van de dan geldende regelgeving voor kostenverhaal. Dit wordt geregeld onder afdeling 13.6 en 13.7 van de Omgevingswet.

[2] Het bestaande beleid kunnen we na invoering van de Omgevingswet nog steeds toepassen voor het verlenen van omgevingsvergunningen, omdat dit straks onderdeel uit maakt van het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

4. UITVOERING

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van arbeidsmigranten ligt bij de huisvester. De gemeente is verantwoordelijk voor het stellen van de kaders. In dit hoofdstuk staat beschreven hoe de uitvoering van het afwegingskader wordt behandeld.

4.1 Proces behandeling initiatief

De aanvraag is op basis van maatwerk per initiatief. Er moeten twee stappen worden doorlopen. Eerst wordt het initiatief getoetst in de regiekamer. Bij positief advies kan een aanvraag omgevingsvergunning gedaan via het omgevingsloket.

Dit afwegingskader maakt het mogelijk dat er maximaal 400 slaapplekken worden gecreëerd voor middelgrote of grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten. Op basis van binnenkomst worden de plannen behandeld bij het Omgevingsloket. Alleen initiatieven met een positief regiekamer advies worden in behandeling genomen door het omgevingsloket. Dit betekent dat er maar vier vergunningen tot 400 slaapplekken in totaal maximaal beschikbaar zijn.

4.2 Doorontwikkeling en evaluatie

Dit afwegingskader geldt totdat er nieuw beleid over huisvesting arbeidsmigranten door de raad van Overbetuwe wordt vastgesteld of als de 400 slaapplekken zijn ingevuld met tijdelijke huisvesting.

Voor het eventueel ontwikkelen van nieuw beleid gebruiken we de volgende input:
- het nog op te stellen regionaal beleid in de regio Arnhem Nijmegen;
- evaluatie en ervaringen van dit afwegingskader en overig beleid voor huisvesting arbeidsmigranten;
- ontwikkelingen op arbeids- en woningmarkt;
- ontwikkelingen op economisch gebied in Overbetuwe.

De verwachting is dat het nieuwe beleid voor huisvesting arbeidsmigranten in 2022/2023 wordt vastgesteld. Dit is afhankelijk van de regionale procedure en in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die zijn gecreëerd door middel van dit afwegingskader.
Op de beoordeling van de prijs-kwaliteitsverhouding van de gemeentelijke lasten scoort Overbetuwe in 2020 een 7,0. In 2018 scoorde de gemeente Overbetuwe ook een 7,0 en was de gemiddelde score van alle gemeenten in Nederland een 6,2. Overbetuwe is een gemeente met lage lasten dit lijkt uit de lokale lastenmeter.

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon 14 0481

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe