Provincie Noord-Holland

Quick scan PRV-wijziging huisvesting tijdelijke werknemers op agrarische percelen in Noord-Holland

Korte beschouwing van gebruik en reacties op PRV-wijziging d.d. 6 mei 2013

Directie Beleid
20-1-2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding **2**
1.1. Aanleiding en doel quick scan 2
1.2. Afbakening en hoofdvragen 2

2. Context **3**
2.1. Aanleiding wijziging 3
2.2. Wat is er gewijzigd? 3

3. Korte beschouwing uit belronde **4**
3.1. Gebruik van de mogelijkheid 4
3.2. Andere effecten 4

4. Tot slot **6**

Bijlage 1. Statenvoordracht bij besluit 2013 (pdf) **7**
Bijlage 2. Toelichting op de aanpak van de quick scan **8**

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel quick scan

Op 6 mei 2013 hebben PS besloten om een wijziging door te voeren in de toenmalige PRVS (hierna te noemen: PRV) waardoor het mogelijk werd om in bestemmingsplannen huisvesting van tijdelijke werknemers op agrarische percelen toe te staan (zie bijlage 1). GS hebben daarbij toegezegd om eind 2014 voorgestelde wijziging te evalueren.

Het doel van de maatregel is om het palet aan mogelijke oplossingen voor gemeenten om het tekort aan huisvesting voor tijdelijke werknemers te bestrijden, uit te breiden. Met de PRV wijziging is zeker gesteld dat de provincie in elk geval geen belemmering vormt. Het maakt een ontwikkeling juridisch mogelijk die in de praktijk al door enkele gemeenten werd toegestaan of gedoogd.

In de quick scan wordt bekeken wat het voor gemeenten betekent dat de belemmering is weggenomen, wat de inschattingen zijn over het gebruik van de maatregel, en of er neveneffecten zijn.

1.2. Afbakening en hoofdvragen

Hoofdvraag: in hoeverre heeft de PRV-wijziging gemeenten geholpen in het vinden van oplossingen voor het tekort aan huisvesting voor tijdelijke werknemers?

Subvragen:

- Wat zijn de ervaringen van gemeenten met toepassing van de mogelijkheid om tijdelijke werknemers op agrarische percelen te huisvesten sinds mei 2013?
- In hoeverre wordt de mogelijkheid gebruikt door agrariërs?
- Heeft de PRV-wijziging neveneffecten gehad?

De quick scan gaat hiermee dus in op de PRV-wijziging uit 2013, en niet op de rol van de provincie in beleid rondom arbeidsmigranten. Vanwege de genoemde doelen van de maatregel (belemmering wegnemen en palet aan oplossingen uitbreiden) wordt niet geëvalueerd of deze wijziging het tekort aan huisvesting voor tijdelijke werknemers heeft verkleind. De PRV-wijziging en deze quick scan gaan overigens alleen over tijdelijke werknemers. Permanente werknemers vallen onder regulier woonbeleid, dit valt niet onder de quick scan.

2. Context

2.1. Aanleiding wijziging

De provincie heeft een ruimtelijke rol in de regelgeving rondom huisvesting van tijdelijke werknemers en stimuleert gemeentelijke samenwerking waar nodig. Uit de convenanten die gemeenten, huisvesters en werkgevers in drie regio's in Noord-Holland hebben gesloten over het realiseren van huisvesting[1], kon je concluderen dat er in Noord-Holland een tekort aan huisvesting voor tijdelijke werknemers was.

In 2012 kwam uit ambtelijk contact met gemeenten en brancheorganisatie LTO Noord naar voren dat een huisvestingsoplossing die door veel agrarische bedrijven werd gewenst, huisvesting op het bedrijf zelf is. Noord-Hollandse gemeenten die dit wilden toestaan, stuitten daarbij op de PRV. De planologische middelen voor gemeenten boden wel mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting op een agrarisch bouwperceel voor maximaal 5 jaar, maar de behoefte aan tijdelijke werknemers is structureel. Bovendien gaven agrariërs aan niet veel in deze huisvesting te durven investeren omdat de vergunningen tijdelijk waren. Overigens was er beleid van vóór de PRV dat het wel toestond en werd het huisvesten op een agrarisch bouwperceel door veel gemeenten gedoogd.

2.2. Wat is er gewijzigd?

De provincie beoordeelt huisvesting voor tijdelijke werknemers op basis van regels in de Provinciale Ruimtelijke Verordening over nut en noodzaak en ruimtelijke kwaliteit. Uitgangspunt daarbij is het zoeken naar huisvesting binnen bestaand bebouwd gebied. De beleidswijziging (zie bijlage 1 voor de toelichting op het ontwerpbesluit) geeft gemeenten de ruimte om huisvesting van tijdelijke werknemers toe te staan op het agrarisch bouwperceel. Het kan gaan om nieuwe bebouwing maar ook een functiewijziging van bijvoorbeeld een boerenschuur van agrarisch naar een woonfunctie. Er zijn drie voorwaarden waaraan het bestemmingsplan moet voldoen. Naast de eis dat het binnen het bouwperceel moet plaats vinden, moet de huisvesting ook nodig zijn voor agrarische bedrijfsvoering en een ondergeschikte functie zijn aan de agrarische bedrijfsvoering. Deze eisen zijn toegevoegd om te voorkomen dat er (grote) logiesbedrijven worden gevestigd op het agrarisch bouwperceel.

[1] Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Greenport Aalsmeer. Greenport Aalsmeer omvat overigens ook Zuid-Hollandse gemeenten.

3. Korte beschouwing uit belronde

3.1. Gebruik van de mogelijkheid

Alle gemeenten die zijn gebeld, op uitzondering van Amstelveen/Aalsmeer, hebben de mogelijkheid in hun bestemmingsplan(nen) opgenomen. Sommige gemeenten hadden de mogelijkheid zelfs al in het bestemmingsplan staan (Schagen, Den Helder, Hollands Kroon, regio West-Friesland)[2]. Andere gemeenten hebben het later toegevoegd (zoals Haarlemmermeer).

Er wordt door agrariërs daadwerkelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tijdelijke werknemers te huisvesten. In sommige gemeenten bestond al veel van deze huisvesting en komt er met regelmaat iets bij. Om een beeld te geven van bestaande hoeveelheden: in Drechterland bestaan nu ongeveer 250 huisvestingsplaatsen op een agrarisch bouwperceel (schatting). Om een beeld te geven van toevoegingen: In Schagen zijn er ca. tien vergunningen verleend in 2014 en ca. zes in 2013. Hollands Kroon verleende in 2014 zes vergunningen. Haarlemmermeer en Hoorn melden dat dit type huisvesting niet veel voorkomt de gemeente.

Omdat de PRV geen beperking oplegt over aantallen huisvestingsplaatsen op een perceel, kunnen agrariërs voor buurondernemers een gezamenlijke huisvestingsvoorziening realiseren. Een gemeente gaf aan dat het effect hiervan kan zijn dat de huisvesting grootschalig[3] wordt (Schagen). De huisvesting op het agrarisch perceel moet volgens de PRV ondergeschikt zijn aan de agrarische bedrijfsvoering, maar dit hoeft niet de eigen agrarische bedrijfsvoering te zijn. Hiervoor is bewust gekozen, om het mogelijk te maken dat uitwisseling van huisvestingsplaatsen tussen ondernemers mogelijk is. Op deze wijze kunnen de huisvestingsplaatsen optimaal worden benut (een fruitteler kan huisvesting in een rustige periode verhuren aan bijvoorbeeld werknemers bij een bollenteler) en zijn er per saldo minder huisvestingsplaatsen nodig. Het is aan gemeenten om erop toe te zien dat de huisvesting ondergeschikt blijft aan de bedrijfsvoering.

3.2. Andere effecten

Veel gemeenten zijn positief over de PRV-wijziging. Zo wordt genoemd dat de wijziging heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de huisvesting. Voorheen was alleen een tijdelijke huisvestingsverordening mogelijk; nu het huisvesten op en agrarisch bouwperceel permanent is toegestaan, durven ondernemers te investeren in de huisvesting (LTO Noord). Ook wordt genoemd dat de wijziging heeft bijgedragen aan het verminderen van schrijnende gevallen. Immers, de boer heeft zelf het toezicht op de leefomstandigheden (Schagen, LTO Noord, Medemblik). Ander beleid, zoals de regionale samenwerking via o.a. handhavings- en huisvestingsproject Kompas heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. De projecten Kompas West-Friesland en Kompas Noordkop zijn inmiddels beëindigd en de activiteiten worden voortgezet via bestaande structuren.

De mogelijkheid in de PRV is een van de oplossingen die bijdraagt aan het realiseren van meer huisvesting (Drechterland). Daarnaast helpt het agrariërs bij het aantrekken van personeel en dus hun bedrijfsvoering (LTO Noord, Medemblik). Ook wordt door LTO Noord een concreet neveneffect van het beleid genoemd: het proces van het aanpassen van de PRV, waar gemeenten

[2] Hollands Kroon heeft sinds januari 2008 een paraplu regeling voor de huisvesting van seizoenarbeiders op agrarische percelen als nevenfunctie van het agrarisch bedrijf).
[3] 16 tot 18 wooneenheden.

bij zijn betrokken, heeft de discussie actueel gemaakt. Het opstellen van de convenanten in de regio heeft daarmee volgens LTO Noord een impuls gekregen. In Greenport Aalsmeer is het convenant in april 2014 ondertekend, in de Kop van Noord-Holland in oktober 2014 en in West-Friesland in 2013.

De wijziging van de PRV heeft ook procedurele voordelen opgeleverd (Drechterland): gemeenten hoeven geen ontheffing aan te vragen bij de provincie om de tijdelijke vergunningen te kunnen verlenen. Bovendien is de praktijk die al gedoogd werd nu niet meer illegaal.

Volgens LTO Noord is het goed dat zowel inpandige huisvesting als units zijn toegestaan. Inpandige huisvesting is vanuit landschappelijk oogpunt vaak wenselijk, maar dit niet altijd gemakkelijk te realiseren omdat het krijgen van een verzekering lastiger is dan voor units. Dit geldt vooral als bestaande bebouwing geschikt wordt gemaakt voor bewoning, minder voor nieuwbouw.

Er worden enkele kanttekeningen bij de PRV-wijziging geplaatst die gaan over huisvesting op een agrarisch perceel in het algemeen. Een gemeente geeft aan dat hulpdiensten minder snel kunnen ontdekken dat er mensen op het erf wonen, omdat het niet altijd direct zichtbaar is (bijvoorbeeld als de woningen zijn gerealiseerd in een voormalige schuur) (Hollands Kroon). In de kadernota huisvesting arbeidsmigranten regio Noordkop Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Heerhugowaar is afgesproken dat de arbeidsmigranten moeten worden geregistreerd in het BRP (Basisregister Personen) of dat er een nachtregister moet worden aanhouden (in dit geval door de agrariër), zodat de overheid weet hoeveel personen er in een pand verblijven.

Eén gemeente noemt als kanttekening van huisvesting op agrarische percelen mogelijke verloedering van het agrarische gebied (Amstelveen/Aalsmeer). Ook noemt deze gemeente dat tijdelijke werknemers die wonen en werken op dezelfde plek wellicht te afhankelijk zijn van hun werkgever. Malafiditeit van werkgevers wordt vanuit hun verschillende verantwoordelijkheden aangepakt door gemeenten en de uitzendsector (SNA en SNCU).[4]

De gemeente Hollands Kroon noemt verder dat de wijziging van de PRV volgens de gemeente te laat is ingezet: door PRV was het ongeveer 3 jaar niet goed mogelijk om huisvesting van arbeidsmigranten op een agrarisch perceel te realiseren.[5]

[4] Nationale Verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-Arbeidsmigranten, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2012/04/11/nationale-verklaring-tijdelijke-huisvesting-eu-arbeidsmigranten.html

[5] De gemeente geeft ook aan in 2006 signalen te hebben gegeven dat huisvestingsproblematiek van tijdelijke werknemers aan de orde was en had ook graag een meer faciliterende rol van de provincie gezien op dit dossier. De provincie heeft toen geen actieve rol gepakt, omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de huisvesting. Dit valt buiten de scope van deze quick scan.

4. Tot slot

De reacties die tot nu toe op de PRV-wijziging zijn geweest, zijn positief. De navraag bij enkele contactpersonen bevestigt dit. Er wordt genoemd dat het een bijdrage heeft geleverd aan het verminderen van schrijnende gevallen, dat ondernemers meer durven te investeren in de huisvesting waardoor er meer huisvesting komt en met betere kwaliteit. Bijna alle gemeenten hebben de mogelijkheid opgenomen in het bestemmingsplan. Door agrariërs wordt daadwerkelijk gebruik gemaakt van de regel; er bestond ook al veel van dergelijke huisvesting. Hoewel niet te kwantificeren, kan gezegd worden dat de PRV-wijziging dus op zijn minst een bijdrage heeft geleverd aan meer en betere huisvesting voor tijdelijke werknemers. Bovendien is het een maatregel die agrariërs faciliteert, en die het landschap ontziet.

Een kanttekening bij het huisvesten op een agrarisch perceel is dat hulpdiensten soms niet gemakkelijk kunnen zien dat er mensen op het erf wonen. Oplossingen hiervoor vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Daarnaast is het belangrijk is dat gemeenten in de gaten houden dat de huisvesting ondergeschikt blijft aan de bedrijfsvoering.

Gegeven de ruimtelijke rol van de provincie op dit dossier, waarbij het uitgangspunt is dat gezocht moet worden naar huisvesting binnen BBG, heeft de provincie met de wijziging van de PRV een goede invulling gegeven aan haar rol en gemeenten gefaciliteerd in het vinden van oplossingen voor de huisvesting van tijdelijke werknemers. Aanbeveling is dan ook om de regels die in 2013 zijn ingevoerd in de PRV te handhaven. Er is geen aanleiding tot wijziging van het artikel.

Bijlage 1. Statenvoordracht bij besluit 2013 (pdf)

Bijlage 2. Toelichting op de aanpak van de quick scan

Het is niet mogelijk om valide conclusies te trekken over de bijdrage van de PRV-wijziging op het dossier van huisvesting voor tijdelijke werknemers. De complexiteit van dit vraagstuk kent te veel onzekerheden en externe invloeden. Zo is er aanpalend beleid op landelijk en gemeentelijk niveau dat ook effect kan hebben gehad op de huisvesting van tijdelijke werknemers, en economische omstandigheden hebben invloed. Het korte bestaan van de maatregel, 1,5 jaar, is ook te kort om hierover met zekerheid dingen te zeggen. Daarnaast ontbreekt een nulmeting, dus is er ook geen startsituatie van waaruit uitspraken gedaan kunnen worden.

We hebben de opzet van dit onderzoek zo gekozen dat er wel conclusies getrokken kunnen worden over de gevolgen van de wijziging van de PRV voor de gemeentelijke vergunningverlening. Daarnaast hebben we naar de mening van LTO Noord gevraagd, die goede contacten in het veld heeft en zicht heeft op de manier waarop agrariërs de huisvestingsproblematiek ervaren.

Als provincie hebben wij geen zicht op het daadwerkelijke gebruik van de maatregel door agrariërs, daarom hebben hiernaar gevraagd bij gemeenten.

Vanwege de doelen van het beleid (belemmering wegnemen en palet aan oplossingen uitbreiden) is gekozen voor een light aanpak. Dit past ook bij de bescheiden en ruimtelijke rol die de provincie heeft op dit onderwerp.

Per telefoon zijn gesprekken gevoerd met contactpersonen bij gemeenten en bij LTO Noord-Noord. Er is een aselecte steekproef gedaan bij gemeenten. De gemeenten waarvan wij verwachtten dat de wijziging effect heeft gehad, zijn geselecteerd. Dit zijn gemeenten in de Kop van Noord-Holland, West-Friesland en de gemeenten rondom Greenport Aalsmeer. In totaal zijn negen gemeenten aangeschreven. Zes gemeenten hebben gehoor gegeven aan het verzoek tot een gesprek. Twee keer is er digitaal gereageerd. De gesprekken zijn gevoerd op basis van een semi-gestructureerd interview.

Alle partijen hebben de mogelijkheid gekregen om na het interview nog opmerkingen na te sturen. Daarvan is zes keer gebruik gemaakt.