

Beleid huisvesten arbeidsmigranten in het buitengebied gemeente Tubbergen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Er zijn vragen binnen gekomen over de mogelijkheden voor het huisvesten van arbeidsmigranten; er bestaat kennelijk de behoefte hierin te kunnen voorzien. Niet alleen de goed draaiende economie, maar ook de krapte op de arbeidsmarkt heeft geresulteerd in een groeiende afhankelijkheid van arbeidsmigranten in Nederland. Omdat het de verwachting is dat er de komende tijd vaker dergelijke vragen gesteld zullen worden, is het goed aan te geven in welke gevallen aan dergelijke verzoeken gehoor kan worden gegeven.

Met dit beleid wil de gemeente inzicht krijgen en houden in de aantallen, omstandigheden en locaties waar arbeidsmigranten in de gemeente zijn gehuisvest. Zo bieden we als gemeente de ruimtelijke en juridische kaders waarin huisvesting van arbeidsmigranten legaal en passend kan worden aangemerkt.

Teven stellen deze kaders de gemeente in staat te handhaven bij huisvesting die niet in lijn ligt met de beleidsrichting. Aan de wettelijke taak die op de gemeente rust voor de inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP) en het bijhouden van een nachregister voor shortstay-arbeidsmigranten, kunnen we een concrete invulling geven.

1.2 Type arbeidsmigranten

De doelgroep arbeidsmigranten is kortweg in 2 groepen onder te verdelen:

- a) Shortstay en midstay-arbeidsmigranten: arbeidsmigranten die op grond van een EU-paspoort of tewerkstellingsvergunning legaal werkzaam zijn. Er is geen vastomlijnde definitie voor de begrippen shortstay en midstay. De gemeente beschouwt shortstay-arbeidsmigranten als personen die korter dan vier maanden hier gevestigd zijn. Als midstay-arbeidsmigranten beschouwt de gemeente de personen die 4 maanden tot 3 jaar hier zijn gevestigd. De koppeling aan de termijn van vier maanden heeft te maken met de inschrijfplicht in het BRP (bij een verblijf van 4 maanden of langer verplicht).¹
- b) Structurele arbeidsmigranten: intentie om zich permanent of in ieder geval geruime tijd te vestigen.

Indien in dit beleid wordt gesproken over 'huisvesting van arbeidsmigranten' gaat het om de huisvesting van arbeidsmigranten die hier tijdelijk aanwezig zijn (shortstay en midstay). De arbeidsmigranten die van plan zijn zich hier te vestigen, ziet de gemeente als volwaardige deelnemers aan de woningmarkt die zelf een woning moeten vinden. Het beleid richt zich dan ook niet op deze groep.

In deze context definieert de gemeente een arbeidsmigrant als volgt:

'elke inwoner komende uit die landen die tot de Europese Unie zijn toegetreden, met uitzondering van Nederland en die naar Nederland komt om hier tijdelijk te werken en te verblijven (< 4 maanden of langer dan 4 maanden, maar (nog) niet de intentie heeft om zich permanent te vestigen.

1.3 Uitzonderingen/uitsluitingen

Het ontwikkelen van een locatie voor huisvesting van arbeidsmigranten is een complexe aangelegenheid, omdat de ervaring leert dat deze leidt tot veel bezorgdheid in de nabije omgeving. Die bezorgdheid heeft veelal betrekking op de omvang van de locatie zelf en de vrees voor overlast. Ook de angst voor stapeling van locaties speelt daarin mee. Veel gebieden in de gemeente zijn dan ook minder geschikt voor het realiseren van locaties voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Naast de bezorgdheid van de omgeving spelen ook beperkingen zoals milieueisen, veiligheid en parkeerdruk.

¹ De gemeentelijke basisadministratie is opgevolgd door de Basisregistratie Personen (BRP). Wanneer iemand langer dan 4 maanden in Nederland komt wonen dan moet diegene zich als ingezetene laten schrijven in de BRP. Wanneer iemand zijn/haar hoofdverblijf elders heeft of korter dan 4 maanden in Nederland verblijft dan kan men zich laten inschrijven als niet-ingezetene in de BRP. Door inschrijving in de BRP ontvangt met een burgerservicenummer. Iedereen die in Nederland werkt of wil werken heeft dit nummer nodig.

Locaties in de bebouwde kom zijn niet wenselijk, omdat de 'ruimtelijke druk' op de directe omgeving te groot wordt door bijvoorbeeld overlast door geluid en parkeren.

Recreatiewoningen en recreatieterrein lenen zich niet voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Deze terrein zijn bedoeld voor dag- en/of verblijfsrecreatie voor zowel recreanten binnen de gemeente als recreanten en toeristen buiten de gemeente.

Verder zijn zogenoemde 'weilandlocaties', ofwel onbebouwde locaties in het buitengebied, niet geschikt voor geconcentreerde huisvestingslocaties. Het algemene ruimtelijk beleid is namelijk om verder versterking van en verdichting van het buitengebied tegen te gaan.

Het huisvesten van arbeidsmigranten op bedrijventerrein is niet wenselijk. Dat heeft te maken met wet- en regelgeving op het gebied van milieu en externe veiligheid. Dat maakt huisvesting van arbeidsmigranten op bedrijventerrein onwenselijk en in veel gevallen onmogelijk. Ook speelt mee de economische doelstelling dat de ruimte op bedrijventerrein zoveel mogelijk benut dient te worden voor de vestiging van bedrijvigheid.

1.4 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan Buitengebied 2016 Tubbergen is gevolgd door een voorbereidingsbesluit waarin is opgenomen dat in woningen niet meer huishoudens mogen worden gehuisvest, dan het bestaande aantal en wordt kamerverhuur uitgesloten. In het in voorbereiding zijnde veegplan Buitengebied wordt dit overgenomen. Van dit verbod worden afgeweken op basis van dit beleid.

2. Beleidsdoel

De gemeente wil dat iedere inwoner van de gemeente gedegen en verantwoord wordt gehuisvest. Dat geldt ook voor (tijdelijke) arbeidsmigranten. Tegelijk wil de gemeente ook dat de omgeving zo min mogelijk hinder ondervindt van het (tijdelijk) huisvesten van arbeidsmigranten, de woningvoorraad voor starters beschermen en belastingen voor arbeidsmigranten kunnen innen, omdat zij immers ook gebruik maken van de lokale voorzieningen.

Het doel van dit beleidskader is dan ook:

Zowel de leefbaarheid voor de arbeidsmigranten als de leefbaarheid voor onze inwoners waarborgen bij het faciliteren van het huisvesten van arbeidsmigranten.

Voor de opstelling van dit beleidskader hebben we afstemming gezocht met huisvesters, werkgevers en omwonenden. Doel van deze gesprekken was om inzicht te krijgen in het aantal arbeidsmigranten en de locaties waar zij verblijven, alsmede inzicht in de bestaande werkelijkheid om een hierop afgestemd beleid te verkrijgen.

3. Algemene uitgangspunten

Als algemene uitgangspunten voor het beleid huisvesten arbeidsmigranten in het buitengebied gemeente Tubbergen gelden:

1. Het beleid betreft zal na twee jaar worden geëvalueerd en kan nadien worden aangepast.
2. De huisvesting van arbeidsmigranten is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van werkgevers en arbeidsmigranten zelf. De verantwoordelijkheid van de gemeente is het bieden van een helder kader waarbinnen de huisvesting mag plaatsvinden, waarbij wij ons vooral richten op arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de gemeente Tubbergen. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor toezicht en handhaving en een goede communicatie naar alle partijen.
3. De huisvesting van arbeidsmigranten binnen de bebouwde kom is niet gewenst. We willen geen disbalans op de woningmarkt en ook de leefbaarheid in de woonwijken kan onder druk komen, door bijv. mogelijk botsende leefstijlen, parkeeroverlast en geluid. Daarom is dit beleid alleen van toepassing op locaties in het buitengebied.
4. Om situaties van overlast, die kunnen leiden tot onveiligheidsgevoelens van omwonenden, te voorkomen is het wenselijk de aanwezigheid van arbeidsmigranten te spreiden in het buitengebied.

5. Een aanvaardbare kwaliteit van het woon- en leefklimaat (zoals geluid, geur, externe veiligheid, etc.) voor de omgeving van de locatie waar de arbeidsmigranten zijn gehuisvest, moet worden geborgd. Daarnaast mogen er geen belemmeringen ontstaan voor omliggende (agrarische) bedrijven.
6. Een aanvaardbare kwaliteit van het woon- en leefklimaat (zoals geluid, geur, externe veiligheid, etc) voor de arbeidsmigranten zelf moet worden gewaarborgd.
7. De huisvesting van gezinnen met kinderen en/of minderjarige personen is niet toegestaan. Dergelijke huisvesting is naar aard en inrichting niet geschikt voor kinderen en gezinnen.
8. Arbeidsmigranten dienen als een ieder verblijfsbelasting te betalen (bij een verblijf korter dan 4 maanden) of zich in te schrijven in het BRP.
9. De huisvesting van arbeidsmigranten kan plaatsvinden op de volgende manieren:
 - A. Huisvesting op het terrein van het (agrarische) bedrijf in het buitengebied waar men werkzaam is. De arbeiders verblijven op dezelfde locatie als waar men werkt. Hierdoor kan de werkgever beter de situatie inschatten en eventueel acties ondernemen om de betrokkenheid van de bewoners met de directe omgeving te vergroten. Zo kan de werkgever een bijdrage leveren aan een goede leefsituatie van de arbeidsmigranten.
 - B. Kleinschalige huisvesting in de daarvoor bestemde (bedrijfs)woningen in het buitengebied. De locatie is geen locatie als bedoeld onder A.

4. Locatie gebonden uitgangspunten

Huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied kan worden opgesplitst in 2 varianten: huisvesting op de werklocatie en huisvesting niet op de werklocatie (elders).

Nadat eerst in 4.1 algemene regels voor de beide locatie-varianten worden gegeven, wordt in 4.2 ingegaan op de huisvesting op de werklocatie en in 4.3 op het huisvesten niet op de werklocaties (elders)

4.1 Algemeen

1. De geografische verspreiding tussen locaties wordt bepaald door een cirkel van 3 kilometer vanaf de grens van het bouwvlak van de locatie waar arbeidsmigranten gehuisvest worden. De spreiding wordt bepaald op volgorde van binnenkomst.
2. Door initiatiefnemer moet worden aangetoond dat de plannen tot huisvesting van arbeidsmigranten is besproken met de omwonenden en wat daarvan het resultaat is.
3. De kwaliteit van de huisvesting zelf moet overeenkomen met de inrichtings- en maatvoeringeisen uit het keurmerk Stichting Normering Flexwonen (SNF)² of een vergelijkbaar certificaat.³
4. Er dient te worden voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit voor logiesvoorzieningen (waaronder brandveiligheid).
5. Het is verplicht een eerste aanspreekpunt van de huisvestingslocatie aan te wijzen. De verantwoordelijkheid ligt hiervoor bij de aanvrager van het initiatief. De contact- en verblijfsgegevens moeten bij de gemeente bekend zijn. Dit aanspreekpunt is voor instanties en omwonenden het eerste aanspreekpunt bij vragen en/of overlast.
6. Het is verplicht de arbeidsmigranten te registreren die op een huisvestingslocatie verblijven in een nachtregister op basis van APV.
7. De eigenaar van de huisvestingslocatie wijst bewoners op de verplichting om zich in het BRP in te schrijven bij een beoogd verblijf van langer dan 4 maanden in een halfjaar (dit hoeft niet aangesloten te zijn);
8. Er is in de huisvestingslocatie sprake van een gemeenschappelijke woonkamer, gemeenschappelijke keuken en er zijn gemeenschappelijke sanitaire voorzieningen waarvan ook gemeenschappelijk gebruik moet worden gemaakt.

² Stichting Normering Flexwonen beheert de registers van ondernemingen die aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten voldoen en onderhoudt deze normen. Organisaties die huisvesting voor arbeidsmigranten aanbieden kunnen een certificaat van de Stichting Normering Flexwonen behalen. Hiervoor dienen zij te voldoen aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten. Huisvestingslocaties van de organisaties die zich aanmelden bij de Stichting Normering Flexwonen worden jaarlijks gecontroleerd. Voldoet de huisvesting niet, en worden zaken niet snel hersteld, dan wordt de aanbieder van huisvesting uit het register van de Stichting Normering Flexwonen geschreven.

³ Bijvoorbeeld het Agrarisch Keurmerk Flexwonen.

4.2 Huisvesting op het terrein van de werkgever

1. De huisvesting vindt plaats in de bedrijfswoningen op (agrarische) bouwpercelen.
2. De huisvestingsbehoefte wordt door de initiatiefnemer onderbouwd. De huisvesting van gezinnen met kinderen en/of minderjarige personen is niet toegestaan; dergelijke huisvesting is naar aard en inrichting niet geschikt voor kinderen en gezinnen.
3. In de huisvestingsvoorziening mogen uitsluiten werknemers worden gehuisvest die bij het bedrijf op de betreffende locatie werkzaam zijn. Het kan hierbij ook gaan om werknemers die op een andere vestigingslocatie van het bedrijf werkzaam zijn. De andere locatie dient wel binnen de gemeente Tubbergen te liggen. De economische binding dient te worden aangetoond met een arbeidsovereenkomst waaruit blijkt dat de migrant werkzaam is voor de rechtspersoon die toeziet op de bedrijfsvoering van het bedrijf.
4. Er mogen in beginsel maximaal 15 arbeidsmigranten tegelijk per bedrijf het hele jaar worden gehuisvest als de initiatiefnemer aantoont dat zij werkzaam zijn op het bijbehorende bedrijf. De gemeente kan hiervan gemotiveerd afwijken en een hoger aantal arbeidsmigranten voor jaarrond huisvesting toestaan. De arbeidsbehoefte dient door het bedrijf te worden onderbouwd. De gemeente kan deze behoefte door een extern deskundige laten beoordelen op kosten van de aanvrager.
5. Een huisvestingsvoorziening inclusief bijbehorende voorzieningen zoals parkeergelegenheid mag alleen worden gerealiseerd als hiervoor fysiek voldoende ruimte is.
6. De minimale afstand van de bedrijfsbebouwing tot de huisvestingslocatie dient 10 meter te zijn (gebaseerd op de VNG Bedrijven en milieuzonering). Voor functies die meer milieuhinder veroorzaken, kan een groter afstand gelden.
7. Bij een beëindiging van de arbeidsrelatie mag de migrant maximaal 4 weken op zijn (tijdelijke) woonadres verblijven, zodat de migrant voldoende gelegenheid heeft om vervangende woonruimte te vinden.
8. Er is voldoende parkeergelegenheid op het terrein van de werkgever beschikbaar. Er wordt daarbij getoetst aan de Beleidsnotitie Bouwen en Parkeren dan wel de opvolger daarvan.
9. De huisvestingsvoorziening dient vrij toegankelijk te zijn vanuit de openbare weg (bijv. zonder hek voorzien van sloten en/of codes).

Planologie

Het huisvesten van maximaal 15 arbeidsmigranten tegelijk in (voormalige) bedrijfsgebouwen of de bedrijfswoning op het terrein bij het bedrijf kan via een buitenplanse afwijking of een bestemmingsplanherziening mogelijk worden gemaakt.⁴

4.3 Huisvesting niet op het terrein van de werkgever, maar in een bestaande (bedrijfs)woning

Voor huisvesten van arbeidsmigranten in een reguliere woning niet op de werklocatie, gelden de volgende voorwaarden:

1. Het gaat om een locatie anders dan bedoeld in 4.2.
2. Het huisvesten van arbeidsmigranten is alleen toegestaan in een bestaande (bedrijfs)woning.
3. Er mogen maximaal 7 personen worden gehuisvest.
4. Voor een woning geldt dat de bad- en/of woonkamer, de keuken, evenals de garage of andere bijbehorende bouwwerken niet tot slaapkamer mogen worden omgevormd.
5. Er moeten voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn waarbij moet worden voldaan aan de beleidsnotitie Bouwen en Parkeren dan wel de opvolger daarvan.

Planologie

⁴ Medewerking verlenen op het terrein van de werkgever kan op basis van artikel 4 lid 9 Bijlage II Bor mits het gaat om werknemers die tijdelijk hier verblijven en een hoofdverblijf elders hebben (ingeschreven als niet-ingezetene in de BRP). In artikel 4 lid 9 bijlage II Bor wordt gesproken over 'werknemers'. Wanneer er niet op het terrein van de werkgever wordt gehuisvest is er geen sprake van 'werknemers' in de zin van artikel 4 lid 9 bijlage II Bor. Van het begrip 'werknemers' is in de toelichting echter geen definitie opgenomen. Aansluitend bij de definitie in de Van Dale is de werknemer iemand die voor een ander werkt en daarvoor betaald krijgt. Wanneer er geen werkgever-werknemer-relatie is kan er geen medewerking worden verleend op basis van artikel 4 lid 9 bijlage II Bor.

Het huisvesten van maximaal 7 arbeidsmigranten tegelijk is mogelijk via een omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking of een bestemmingsplanherziening mogelijk worden gemaakt.

5. Handhaving

Het opstellen van beleidsregels heeft geen nut indien niet wordt gecontroleerd of de regels ook daadwerkelijk worden nageleefd. Ook hebben beleidsregels geen nut indien niet wordt opgetreden tegen situaties die afwijken van de regels.

5.1 Handhaving Wabo/Wro

Aanleidingen voor toezicht en controle

Tegen huisvesting van arbeidsmigranten waarbij niet wordt voldaan aan de wettelijk gestelde eisen en die niet binnen het beleidskader passen, wordt handhavend opgetreden. Dergelijke gevallen moeten allereerst worden opgespoord. Het opsporen van onrechtmatige huisvestingssituaties vindt ten eerste plaats door middel van actieve opsporing. Toezicht speelt een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden van onrechtmatige huisvesting. Daarom is preventief toezicht nodig bij een proactief handhavingsbeleid. Daarom vindt ook periodiek toezicht plaats ten aanzien van de huisvesting door arbeidsmigranten.

Toezicht vindt plaats op basis van de volgende factoren:

1. handhavingsverzoek
2. klachten vanuit de omgeving
3. toezicht op voorwaarden van verleende vergunningen
4. vrije veld toezicht
5. projectmatig toezicht en handhaving

Vaak vindt toezicht plaats op basis van klachten vanuit de omgeving en op basis van handhavingsverzoeken. Dit zijn de bekende vormen. Naast deze vormen gaat toezicht ook plaatsvinden op basis van verleende vergunningen. Hierbij moet gekeken worden of er voldaan wordt aan de voorwaarden die gesteld zijn aan de betreffende besluiten. Een andere vorm van toezicht is het vrije veld toezicht. Hierbij vindt toezicht plaats zonder dat er een concreet verzoek aan te grondslag ligt. Vrije veld toezicht wordt vaak gecombineerd met meerdere onderwerpen om integraliteit te waarborgen.

Projectmatig toezicht wordt ingezet op het moment dat niet inzichtelijk is welke locaties er precies zijn en er een behoefte is aan een clustering van meerdere adressen. Er wordt dan specifiek, aan de hand van een inventarisatie, toezicht en handhaving ingezet op adressen.

5.2 Handhaving Wetboek van Strafrecht/APV

Een belangrijk middel voor de gemeente (brandweer, Vreemdelingenpolitie) om te weten wie er op een bedrijf is gehuisvest, is het nachtregister. Op grond van artikel 438, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht is degene die er zijn beroep van maakt aan personen nachtverblijf te verschaffen, verplicht om een doorlopend register bij te houden waarin diverse gegevens moeten staan van de personen die daar verblijven.

Daarnaast is in Afdeling 9 van de APV het toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf opgenomen. In artikel 2:36 van de APV zijn de verplichtingen opgenomen om aan de burgemeester kennis te geven van de exploitatie. Deze kennisgeving is verplicht voor degene die een inrichting opricht, overneemt, verplaatst of de exploitatie of feitelijke leiding van een inrichting staakt. De termijn om deze kennisgeving te doen bedraagt drie dagen.

Daarnaast wordt voorgesteld om in artikel 2:37 van de APV de verplichting tot het bijhouden van een nachtregister op te nemen. Zodoende is bestuursrechtelijke handhaving ook mogelijk. De burgemeester is bevoegd tot het vragen van inzicht in het nachtregister. Het afdwingen tot het bijhouden van een nachtregister is een bevoegdheid van de burgemeester. Indien er overtredingen worden geconstateerd op het nachtregister dan zal er overwogen worden handhavend op te treden.

6. Inwerkingtreding

Het beleid treedt in werking de dag na bekendmaking in het Gemeenteblad.