

Beleidsregels voor het verlenen van tijdelijke omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten gemeente Zevenaar

Inleiding

Nederland heeft een lange traditie van het aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland om tekorten op de binnenlandse arbeidsmarkt op te vangen. De werkzaamheden variëren van seizoensarbeid tot arbeid gedurende het hele jaar en van agrarisch tot industrieel, bouw, logistiek en dienstverlenend. Zij zijn van belang voor het functioneren van de lokale economie.

In de gemeente Zevenaar wonen en werken veel arbeidsmigranten. Zevenaar is onderdeel van de regio De Liemers. Met de gemeenten Duiven, Montferland en Westervoort is in 2019 een onderzoek uitgevoerd naar het aantal arbeidsmigranten dat woont en werkt in De Liemers. De prognose is dat het aantal arbeidsmigranten in De Liemers tot 2030 zal toenemen tussen de 3600 en 7000.

Voor Zevenaar betekent dit dat er in 2019 om en de nabij 650 arbeidsmigranten werken. En hiervan wonen er ongeveer 350 in Zevenaar. Deze cijfers zijn schattingen en daaraan mag geen absolute waarde worden toegekend.

Er is geconstateerd dat de arbeidsmigranten op uiteenlopende wijzen worden gehuisvest. Niet alle vormen van huisvesting zijn echter aanvaardbaar. Tevens is in de huidige woningmarkt hiervoor weinig aanbod beschikbaar. Dit samen leidt tot huisvesting op locaties waar dit niet wenselijk is of volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan en in sommige gevallen worden zij op onmenselijke wijze gehuisvest. Dat wordt nu ook nog meer zichtbaar door de coronacrisis, waardoor het vraagstuk nog actueler is. Dit kan problemen opleveren op het gebied van veiligheid, welzijn, gezondheid en leefbaarheid, zoals brandgevaarlijke situaties, overbewoning of uitbuiting. Ook de omgeving kan worden geconfronteerd met problemen op het gebied van leefbaarheid zoals overlast.

De huisvesting van arbeidsmigranten vindt in de hele gemeente plaats. Maar er is geen inzicht waar precies. Er zijn woningen die illegaal bewoond worden. Ook wordt er gehuisvest in een hotel en op recreatieterreinen.

De gemeente heeft meerdere initiatieven ontvangen voor het realiseren van huisvesting van arbeidsmigranten. Op het bedrijventerrein Mercurion in Zevenaar is met vergunning in 2019 een kantoorgebouw getransformeerd naar wooneenheden waar 64 arbeidsmigranten tijdelijk kunnen worden gehuisvest. Om de initiatieven op een juiste en gelijkwaardige wijze te toetsen heeft het college behoefte aan beleidsregels.

Het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan is gebaseerd op artikel 2.12, eerste lid onder a, onderdeel 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in samenhang met artikel 4 van bijlage II Besluit omgevingsrecht (Bor).

In deze beleidsregels wordt aangegeven op welk soort locaties de huisvesting plaats kan vinden en onder welke voorwaarden.

Definitie arbeidsmigrant

Onder een arbeidsmigrant wordt in deze notitie verstaan: iemand van niet-Nederlandse afkomst, die tijdelijk voor werk naar Nederland verhuist (en geen Nederlands paspoort heeft). Het gaat dan om Short Stay (periode tot zes maanden) en Mid Stay (periode van 6 tot 24 maanden).

Beleid (woonvisie)

In de gemeentelijke woonvisie is niets opgenomen over arbeidsmigranten. Wel is er provinciaal beleid en zijn er regionale afspraken.

Uitgangspunten huisvesting

Het huisvesten van arbeidsmigranten is primair een verantwoordelijkheid van de werkgevers. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op:

- het waarborgen van de veiligheid en beheersbaarheid van woongebouwen en;
- voor het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid in de omgeving.

Het is belangrijk om kwalitatief goede huisvesting te realiseren en dit goed te organiseren en te begeleiden. De mensen die hier voor kortere tijd komen werken, komen hier vooral om geld te verdienen en gaan daarna ook graag weer terug naar hun thuisland. Voor deze mensen heeft integreren geen prioriteit. Voor deze mensen lijkt het betrekken van een reguliere woning daarom minder geschikt. Bij een reguliere woning is er bijvoorbeeld geen sprake van actief beheer of toezicht. Door de steeds wis-

selende samenstelling van bewoners is het voor de buurt lastig afspraken te maken met deze mensen. En voor bedrijven is het lastig dergelijke woonsituaties adequaat te monitoren.

Als er meerdere arbeidsmigranten op één locatie worden gehuisvest, is er meer ruimte voor het toevoegen van structurele begeleiding. Het gaat dan bijvoorbeeld om beheer, schoonmaak en collectieve vrijetijdsvoorzieningen. Dat voorkomt ook sociaal isolement met negatieve nevengevolgen. Goed beheer en toezicht is dus heel belangrijk. Niet alleen op de locatie zelf maar ook daarbuiten.

Het college van burgemeester en wethouders wil de ontwikkeling van huisvesting van arbeidsmigranten in Zevenaar reguleren. Voor het behandelen van deze verzoeken zijn daarom uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn hieronder weergegeven:

- De gemeente Zevenaar wil geen aanzuigende werking hebben om deze huisvesting in een woongebied te faciliteren;
- Elk initiatief wordt beoordeeld op basis van maatwerk;
- Er wordt uitgegaan van het principe 'nee, tenzij' in de plaats van 'ja, mits';
- De huisvesting van arbeidsmigranten is alleen toegestaan in bestaande gebouwen gevestigd in de gebieden met een min of meer bedrijfsmatig karakter (uitgezonderd winkelgebieden). De reguliere woningen zijn hiervoor niet geschikt, want deze zijn bestemd voor een huishouden (zie paraplubestemmingplan Wonen).

Een aanvraag wordt beoordeeld op:

- is huisvesting te realiseren in bestaande gebouwen gevestigd in de gebieden met een min of meer bedrijfsmatig karakter;
- betreft het tijdelijkheid;
- bevat het initiatief een goede ruimtelijke motivering;
- bevat het initiatief een beheerplan met aandachtspunten voor openbare orde en veiligheid problematiek;
- is handhaving geregeld;
- is het verzoek een toevoeging aan de lokale economie;
- is in beeld gebracht hoe de directe omgeving is meegenomen in het initiatief en is hierdoor voldoende draagvlak voor het initiatief in de directe omgeving/ buurt;
- is er voldoende parkeergelegenheid.

Op deze wijze wordt getracht de huisvesting van arbeidsmigranten te reguleren.

Initiatieven die in deze behoefte voorzien worden op basis van deze beleidsregels beoordeeld. Dit beleid biedt niet alleen een oplossingsrichting voor de huisvesting maar stelt hierbij ook voorwaarden. Sommige voorwaarden kunnen planologisch worden vastgelegd en andere in convenanten of overeenkomsten. De sturing vanuit de gemeente is niet alles omvattend. De gemeente Zevenaar ontplooit zelf geen initiatieven maar kan ook niet op alles sturen. De vrije markt zal hier ook haar aandeel in moeten leveren.

Samengevat leidt dit tot de volgende uitgangspunten:

1. de gemeente Zevenaar regelt niet zelf de huisvesting, maar laat dit over aan de marktpartijen;
2. we willen in principe alleen huisvesting bieden voor Zevenaarse ondernemers die voor hun bedrijfsvoering van arbeidsmigranten afhankelijk zijn en voor deze arbeidsmigranten huisvesting willen regelen;
3. voor de economie van Zevenaar is het belangrijk arbeidsmigranten in Zevenaar te houden;
4. uit sociaal oogpunt is het belangrijk om de arbeidsmigranten een goede huisvesting te geven;
5. huisvesting van arbeidsmigranten alleen realiseren in bestaande gebouwen gevestigd in de gebieden met een min of meer bedrijfsmatig karakter;
6. de tijdelijke nieuwe verblijfplaatsen en hun bewoners moeten geen overlast voor de buurt opleveren;
7. de tijdelijke nieuwe verblijfplaatsen moeten een aanvaardbaar woon -en leefklimaat zijn;
8. geen arbeidsmigranten via buitenlandse werkgevers of detachering.

Voorwaarden

We willen meewerken aan het tot stand komen van nieuwe geschikte tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten. Door te faciliteren dat er voldoende goede en verantwoorde huisvesting voor deze doelgroep wordt gerealiseerd. Dat kan zonder meer op plaatsen die daarvoor de juiste planologische bestemming hebben. Het zal dan vooral gaan om locaties met een bestemming die het bedrijfsmatig bieden van nachtverblijf toelaten, zoals horeca en logiesgebouwen. De mogelijkheden daarvoor zijn beperkt. Andere mogelijkheden waarin medewerking aan de orde zou kunnen zijn, zijn locaties op bedrijventerreinen met gemengde functies en "lichte" bedrijven en leegstaande kantoorgebouwen. Daar gaat onze voorkeur naar uit.

Deze locaties moeten uiteraard voldoen aan de gebruikelijke planologische en andere eisen. Tevens zijn op het gebied van het beheer van deze accommodaties aanvullende afspraken nodig. Medewerking

moet ook afhankelijk worden gesteld van goede regelingen op het gebied van beheer en van garanties voor de juiste naleving hiervan. Convenanten en overeenkomsten met eigenaren, verhuurders, detachingsbedrijven en bedrijven waarin grote aantallen arbeidsmigranten werken, zijn daarvoor bruikbare instrumenten. Voor het goed kunnen beoordelen of een mogelijke locatie of gebouw geschikt is voor het huisvesten van arbeidsmigranten heeft de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking.

Naast de twee genoemde locaties krijgen wij ook verzoeken voor het inzetten van reguliere woningen. Daarvoor geldt een negatief antwoord. Wij hebben het paraplubestemmingsplan ingezet voor het voorkomen van kamerverhuur in reguliere woningen. Daarnaast wanneer de reguliere woningen worden ingezet voor arbeidsmigranten worden deze onttrokken van de reguliere markt waarop dit moment een behoorlijk druk zit.

Voor de toetsing van 'Gebouwen niet zijnde woningen' gelden ook de verschillende instrumenten en worden in deze beleidsregels standaard voorwaarden aangegeven.

Standaard toetsingskader ruimtelijke ordening

Om de te realiseren tijdelijke huisvesting beschikbaar te houden is het van belang om duidelijke voorwaarden te stellen. Voor dergelijke huisvesting zal in de meeste gevallen een planologische procedure moeten worden doorlopen. Er zal moeten worden afgeweken van het bestemmingsplan of beheersverordening. Bij een besluit tot het opstarten van deze procedure zal aangetoond moeten worden dat het project voldoet aan de gestelde voorwaarden. Ook wordt er een anterieure- en/of planschade overeenkomst gesloten.

Standaard voorwaarden gebouw niet zijnde woning

- gebouwen (bijvoorbeeld kantoorgebouwen e.d.) niet zijnde woningen en niet gelegen in een specifiek daarvoor bestemd woongebied;
- de locatie dient bij voorkeur dichtbij voorzieningen (zoals een supermarkt en openbaar vervoer verbinding) te zijn;
- de aanvraag is op basis van **maatwerk** per initiatief d.m.v. tijdelijke aanvraag omgevingsvergunning via het omgevingsloket;
- verzoeken worden beoordeeld binnen het kader van het landelijk - /provinciaal -/regionaal - en lokaal beleid met als basis het voldoen aan een goede ruimtelijk ordening onder andere gerelateerd aan het ter plaatse geldend planologisch regiem;
- de tijdelijkheid (bestemmingsplan technisch) is maximaal 10 jaar. Verlenging is mogelijk met 5 jaar tot in totaal maximaal 15 jaar; 15 jaar;
- de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke motivering en moet stedenbouwkundig en milieu technisch inpasbaar zijn;
- het bouwwerk moet voldoen aan de eisen ten aanzien van het brandveilig gebruik, het Bouwbesluit en de bepalingen opgenomen in de bouwverordening;
- de openbare orde en veiligheid moeten zijn geregeld in een Beheerplan opgesteld door de initiatiefnemer. Verantwoordelijkheid uitvoering en handhaving van het Beheerplan ligt in 1e aanleg bij initiatiefnemer/vergunninghouder;
- de verantwoordelijkheid handhaving van de omgevingsvergunning ligt bij de initiatiefnemer, de gemeente houdt toezicht op handhaving;
- een onderbouwing/motivering dat de huisvesting op deze locatie een bijdrage levert aan de lokale economie moet worden opgesteld door de initiatiefnemer, voorkeur huisvesting nabij de werklocatie;
- er dienen mogelijkheden geboden te worden voor ontspanning en activiteiten;
- er dient (voldoende) buitenruimte beschikbaar te zijn;
- de initiatiefnemer moet aantonen dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid door te voldoen aan het parkeerbeleid van de gemeente Zevenaar;
- de locatie moet goed bereikbaar zijn en dient goed ontsloten te zijn;
- Het uitgangspunt is maximaal 170 arbeidsmigranten per locatie (deels ook afhankelijk van de grootte van het bestaande pand directe link met Bouwbesluit: aantal personen per m², art. 7.18 overbewoning);
- De beheersorganisatie van de huisvesting van de arbeidsmigranten moet zich registreren bij Stichting Normering Flexwonen. En moeten elk jaar een certificaat behalen.

(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 en 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).

PROCEDURE

Omwonenden

Een goede communicatie is belangrijk. De initiatiefnemer maakt samen met de gemeente afspraken over het creëren van draagvlak / de communicatie met de buurt. De gemeente is hierbij betrokken. Het gaat om een ruimtelijke afweging waarbij ook mogelijke overlast voor omwonenden goed meegewogen wordt.

Conceptverzoek

Vóór het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning, wordt een conceptverzoek ingediend, daarbij wordt ook aangegeven hoe de buurt wordt geïnformeerd. Het college neemt hier een standpunt over in. Hierna wordt het plan gecommuniceerd met de buurt en kan een formele aanvraag worden ingediend.

Tijdelijke vergunning

De wooneenheden worden tijdelijk vergund, voor maximaal tien jaar met een eventuele verlenging van 5 jaar. Er wordt een tijdelijke omgevingsvergunning verstrekt. Dit is de bevoegdheid van het college.

Evaluatie

Met deze regels ligt er een goede basis voor het realiseren van goede en passende huisvesting van arbeidsmigranten. Echter huisvesting van arbeidsmigranten is een belangrijk onderwerp, dat voortdurend in ontwikkeling is. Nieuwe ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat het gemeentelijke beleid in de toekomst aangepast moet worden. Met name de mogelijkheid voor huisvesting op bedrijventerreinen (de voorkeur van Zevenaar) is daar een voorbeeld van. Ook de behoefte voor andere doelgroepen is in ontwikkeling. Daarbij moet de uitwerking van dit beleid worden gevolgd, of hiermee het doel bereikt (kan) worden. Belangrijk is daarom deze ontwikkelingen te monitoren. Deze beleidsregels worden dan ook na 2 jaar geëvalueerd en indien nodig bijgesteld.

Deze beleidsregels zijn op 24 november 2020 vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders gemeente Zevenaar. De beleidsregels dienen als een aanvulling gezien te worden op de bestaande ruimtelijke regels zoals bestemmingsplannen etc.