

Nadere uitwerking Beleidsplan huisvesting internationale werknemers

Samenvatting

Het Beleidsplan huisvesting internationale werknemers geeft voorwaarden voor het huisvesten van internationale werknemers. Het gaat om huisvesten in woningen binnen en buiten de bebouwde kom en op grootschalige huisvestingslocaties. Deze nadere uitwerking gaat over kamergewijze verhuur aan internationale werknemers in reguliere woningen binnen de bebouwde kom. Voor deze vorm van huisvesting is op basis van het Omgevingsplan een omgevingsvergunning nodig. Recente aanvragen voor een omgevingsvergunning voor deze huisvestingsvorm maakten duidelijk dat het Beleidsplan een ruimhartig afwegingskader heeft en er onduidelijk is over de parkeernorm. Daardoor kan een van de doelen, te weten spreiding in kernen ten behoeve van integratie en leefbaarheid, in het gedrang komen. Om dat te voorkomen vindt een nadere uitwerking plaats van de voorwaarden. Daarnaast is duidelijkheid over de parkeernorm van belang in het kader van rechtszekerheid. Ten slotte, strakkere kaders vragen ook om uitzonderingen mogelijk te maken in het geval er onevenredig nadelige situaties ontstaan. Daarom wordt een hardheidsclausule opgenomen.

Het huidige Beleidsplan blijft in stand en het volgende wordt toegevoegd:

- De afstand tussen woningen waar kamergewijze verhuur plaatsvindt is ten minste 50 meter. De afstand wordt gemeten van de dichtstbijzijnde gevel van het hoofdgebouw. Daarnaast moet er sprake zijn van minimaal twee andere woningen tussen verkamerde woningen in een straat.
- Maximaal 5% van de woningen in een straat mag verkamerd worden.
- Bij kamergewijze verhuur waarbij de bewoner zelf in de woning blijft wonen (hospitaverhuur) geldt bovendien dat voor de verhuur van maximaal drie kamers een omgevingsvergunning kan worden verleend.
- Het gaat om de afstand tussen panden waar zowel legaal als illegaal kamergewijze verhuur aan internationale werknemers plaatsvindt en om gedoogsituaties.
- De parkeernorm die hoort bij kamergewijze verhuur binnen de bebouwde kom volgt uit de vigerende parkeernota. Dat is op het moment van vaststelling van deze aanvullende regels de Nota Parkeerbeleid zoals op 18 april 2024 door de gemeenteraad is vastgesteld.

En een hardheidsclausule die voor het volledige beleidsplan van toepassing wordt:

- Burgemeester en wethouders kunnen gemotiveerd van het beleid afwijken als toepassing van het beleid leidt tot onevenredige gevolgen voor een aanvrager van een omgevingsvergunning, eigenaar van een woning of omwonenden.

Inleiding

In 2017 stelde de raad het Beleidsplan huisvesting internationale werknemers vast. Het beleidsplan voorziet in regels voor het huisvesten van internationale werknemers in reguliere woningen en bedrijfs-woningen binnen en buiten de bebouwde kom en op grootschalige huisvestingslocaties buiten de bebouwde kom. Het beleid is vervolgens aangepast in 2018 en in 2021. Met de laatste wijziging werd een integraal huisvestingsbeleid voor internationale werknemers nagestreefd met een brede visie ten aanzien van registratie, veiligheid, integratie en leefbaarheid. Daarnaast moeten de regels voorkomen dat een dorpskern of gebied teveel belast wordt. Om dat te realiseren is onder andere spreiding een instrument.

Sinds de vaststelling van het beleidsplan is het aantal internationale werknemers toegenomen in de regio. De bevolkings- en woningbouwprognose van eind 2023 van de provincie Noord-Brabant laat zien dat het buitenlands migratiesaldo vooral na 2015 sterk is toegenomen. Ook de komende tijd worden positieve buitenlandse saldi verwacht, waarbij het gemiddeld jaarlijks saldo terugloopt van ruim 20.000 in 2023 naar zo'n 12.000 personen vanaf 2030.

De Omgevingsvisie van Bernheze zegt over de toename van internationale werknemers: 'Naar verwachting neemt het aantal inwoners van Bernheze tot 2040 toe met 2.675 (7,9%). Deze groei zit met name in de aanwas van internationale werknemers en – in mindere mate – in de aanwas van inwoners uit omliggende gemeenten.'

In Bernheze vindt huisvesting van internationale werknemers plaats op een grootschalige locatie in Nistelrode en een grootschalige locatie in Heeswijk-Dinther, op de Wildhorst, in vrijkomende agrarische bebouwing, bedrijfswoningen en in reguliere woningen. Dit laatste voornamelijk door kamergewijze verhuur.

Deze nadere uitwerking van het Beleidsplan huisvesting internationale werknemers heeft betrekking op het (structureel) huisvesten van internationale werknemers in reguliere woningen in de bebouwde kom door middel van kamergewijze verhuur. Met deze uitwerking:

- blijft het Beleidsplan huisvesting internationale werknemers in stand;
- worden voorwaarden voor de (structurele) huisvesting van internationale werknemers door kamergewijze verhuur van woningen in de bebouwde kom nader uitgewerkt;
- wordt duidelijkheid gegeven over de gehanteerde parkeernorm;
- vindt toevoeging van een hardheidsclausule plaats (wat wel ziet op het hele beleidsplan).

Doel van het Beleidsplan

Deze uitwerking gaat over het huisvesten van internationale werknemers in een reguliere woning in de bebouwde kom. Het gaat daarbij specifiek om kamergewijze verhuur. Voor deze huisvestingsvorm is steeds een omgevingsvergunning nodig omdat het omgevingsplan deze vorm van gebruik van een woning (kamergewijze verhuur) niet rechtstreeks toestaat. Een woning moet bewoond worden door een huishouden en daar is bij verhuur aan verschillende personen die niet tot een huishouden behoren geen sprake van. Door middel van een omgevingsvergunning kan kamergewijze verhuur worden toegestaan. Het Beleidsplan heeft mede als doel het reguleren van kamergewijze verhuur om te voorkomen dat een dorpskern of gebied teveel belast wordt. Gebruik van meerdere woningen dicht bij elkaar voor kamergewijze verhuur kan leiden tot problemen door andere leefstijlen, extra verkeersdruk in een straat of buurt, problemen met parkeren en het kan de integratie van de internationale werknemer in een straat of buurt belemmeren. Door te spreiden wordt de integratie van internationale werknemers in een straat of buurt bevorderd. Dit alles moet zorgen voor behoud van de leefbaarheid in woonwijken. Geen geclusterde huisvesting in kernen is ook een afspraak die binnen de regio is gemaakt.

Regionaal handelingsperspectief

In 2021 is het Regionaal handelingsperspectief huisvesting internationale werknemers opgesteld door de Regio Noord-Oost Brabant (RNOB). Binnen de RNOB is de afspraak gemaakt dat geclusterde huisvesting bij voorkeur niet plaatsvindt in de bestaande woningvoorraad in woonwijken. Wanneer kamerverhuur wordt toegestaan, wordt in het kader van de leefbaarheid clustervorming in woonwijken voorkomen door spreiding met inzet van de beschikbare beleids- en verordeninginstrumenten.

Directe aanleiding voor aanvulling

Het Beleidsplan huisvesting internationale werknemers geeft in Bernheze de voorwaarden wanneer een omgevingsvergunning verleend kan worden, zowel binnen als buiten de bebouwde kom. Deze aanvulling op het Beleidsplan gaat over reguliere woningen binnen de bebouwde kom.

In de afgelopen periode zijn meerdere aanvragen ontvangen voor een omgevingsvergunning voor kamergewijze verhuur voor reguliere woningen binnen de bebouwde kom. Aanleiding hiervoor is het actief handhaven op illegale situaties. Vindt een constatering plaats van een illegale situatie dan moet eerst afgewogen worden of legalisering mogelijk is. Los van de aanvragen die voortvloeien uit het actief handhaven is ook een aanvraag ontvangen om te hospiteren. De eigenaar/bewoner blijft dan in de woning wonen en verhuurt vervolgens kamers.

Bij het toetsen van de ontvangen aanvragen bleek dat het huidige beleid een ruimhartig afwegingskader heeft waardoor het doel van het beleid, te weten zorgen voor spreiding van internationale werknemers in kernen in het gedrang kan komen. Met het huidige beleid kan niet voorkomen worden dat clustering van kamergewijze verhuur in een straat of buurt plaats gaat vinden.

Het huidige beleidsplan geeft geen afwegingskader voor hospitering. Dat bemoeilijkt een goede afweging van een aanvraag en kan ook weer zorgen voor clustervorming in een straat of buurt.

Ten slotte is het beleidsplan niet duidelijk als het gaat om de te hanteren parkeernorm. Voor kamergewijze verhuur van woningen in de bebouwde kom noemt het beleidsplan verschillende normen die niet eenduidig geïnterpreteerd kunnen worden. Dat leidt tot onduidelijkheid en kan zorgen voor rechtsonzekerheid voor aanvragers van een omgevingsvergunning.

Nu blijkt dat de huidige voorwaarden zo ruim zijn dat vergunningverlening voorbij kan gaan aan het doel van het beleidsplan en aan regionale afspraken en er bovendien onduidelijkheid is over de te hanteren parkeernorm, is een aanpassing van het beleid door extra voorwaarden toe te voegen wenselijk. Daardoor worden mogelijke ongewenste situaties voorkomen. Er is geen sprake van een grootschalige aanpassing. Het gaat om een nadere uitwerking van het huidige beleid van kamergewijze verhuur binnen de bebouwde kom, het verschaffen van helderheid over de parkeernorm en het toevoegen van een hardheidsclausule. De hardheidsclausule ziet wel op het gehele beleid.

Wat staat er in het beleidsplan?

Kamergewijze verhuur van woningen is niet toegestaan volgens de definitie in het omgevingsplan van de gemeente Bernheze en jurisprudentie. Dit staat ook beschreven in het huidige beleidsplan huisvesting internationale werknemers. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. Wel bestaat de mogelijkheid om voor kamergewijze verhuur een omgevingsvergunning te verlenen, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Bernheze kent overigens geen algemene regels voor kamergewijze verhuur van woningen. De voorwaarden voor kamergewijze verhuur van woningen binnen de bebouwde kom van Bernheze voor de huisvesting van internationale werknemers staan verspreid door het beleidsplan. Grofweg gaat het om de volgende voorwaarden:

- bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in artikel 18.1 voor het gebruik van woningen ten behoeve van de (structurele) huisvesting van (tijdelijke) internationale werknemers, mits:
 - a. de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad;
 - b. er geen onevenredig nadelige gevolgen ontstaan voor het woonmilieu;
 - c. het parkeren in overeenstemming is met het gemeentelijk parkeerbeleid en de daarbij behorende parkeernormen*;
 - d. er geen afbreuk wordt gedaan aan het stedenbouwkundig beeld en de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse.
 - Maximaal 4 personen in vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningen in de bebouwde kom;
 - Maximaal 6 personen in bedrijfswoningen in de bebouwde kom;
 - Voor huisvesting in één woning is geen SNF certificaat nodig. Legt de aanvrager geen certificaat over dan moet hij bij de aanvraag een verklaring overleggen dat hij wel aan SNF normen voldoet;

*Later wordt in het stuk aangegeven dat er geen extra parkeereisen gesteld worden bij woningen in de bebouwde kom, maar ook dat een parkeernorm van 2 plaatsen per woning voldoende is.

Elders in het beleidsplan staat: *'In de toelichting op de bestemmingsplanregels staat dat de voorwaarden a t/m d worden gesteld om te voorkomen dat teveel woningen dicht bij elkaar worden gebruikt voor huisvesting van internationale werknemers.'*

Dat spreiding wordt nagestreefd, wordt in het document bevestigd: *'Voorkomen moet worden dat een dorpskern of een gebied teveel belast wordt. De locatie en de omgeving zijn in de afwegingen bepalend. De raad kiest ervoor geen maximale aantallen vast te leggen. Iedere locatie is anders en per locatie dient afgewogen te worden wat daar passend is. Aan de hand van de harde criteria wordt afgewogen wat per locatie passend is.'*

Maar voor de bebouwde kom staan vervolgens in het beleidsplan geen andere criteria benoemd dan bij het eerste opsommingsteken hierboven. Het huidige beleidsplan geeft dus geen verdere invulling van de criteria en dat wordt gemist bij de toetsing van aanvragen.

De voorgestelde toevoeging van extra voorwaarden betreft een nadere uitwerking en verduidelijking van de voorwaarden a, b en c zoals genoemd bij het eerste opsommingsteken hierboven.

Voorbeelden van andere gemeenten

Om meer richting te geven aan de vergunningverlening, is gekeken naar een invulling waardoor beter bijgedragen wordt aan het doel van het beleidsplan: zorgen voor spreiding zodat integratie kan plaatsvinden en leefbaarheid niet onder druk komt te staan. Daarbij is aansluiting gezocht bij voorwaarden die door andere gemeenten in Nederland worden gebruikt. De basis voor de voorwaarden is steeds de zorg voor goede huisvestingsvormen en leefbaarheid in buurten. Nederlandse gemeenten hanteren verschillende beleidsregels om kamergewijze verhuur van woningen te spreiden. Voorbeelden zijn:

SNF staat voor Stichting Normering Flexwonen. 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. De norm ziet op zaken als veiligheid, sanitair en hygiëne.

- a. *Per buurt mag maximaal één woning voor deze vorm van huisvesting benut worden, waarbij de minimale afstand tussen twee woningen tenminste 50 meter is (te meten van rand bouwvlak tot rand bouwvlak).*
- b. *Maximaal 5% van de woningen in een woonstraat mag worden verkamerd en er mag geen sprake zijn van meer dan 2 woningen naast elkaar die gebruikt worden voor verkamering van de woning.*
- c. *De afstand tussen hoofdgebouwen waar kamergewijze verhuur plaats vindt is ten minste 50 meter. De afstand wordt gemeten vanaf de dichtstbijzijnde gevel.*

De bepaling onder a dat per buurt maximaal 1 woning voor kamergewijze verhuur benut mag worden, laat achter- of naastgelegen panden buiten beschouwing. Dat kan bijvoorbeeld bij een hoeksituatie ertoe leiden dat alsnog clustervorming plaatsvindt. Daarnaast is deze vorm bewerkelijk omdat bepaald moet worden wat buurten zijn. Een percentage van het aantal woningen in een straat dat verkamerd mag worden, zoals bij b, houdt geen rekening met naastgelegen of achtergelegen panden die aan een andere straat liggen. De toevoeging dat er geen sprake mag zijn van meer dan 2 woningen naast elkaar voor kamergewijze verhuur voorkomt in ieder geval in de straat zelf clustervorming. Bij c wordt rekening gehouden met spreiding, maar het kan niet voorkomen dat in een langgerekte straat veel verkamering plaats kan vinden.

De afstandsregel lijkt daarom tot het beste resultaat te leiden als spreiding wenselijk is voor de leefbaarheid in een buurt. Als er tussen woningen echter een ruime afstand gemeten wordt, dan bestaat alsnog de mogelijkheid dat twee woningen naast elkaar voor kamerverhuur gebruikt kunnen worden. Om dat te voorkomen kan de regel toegevoegd worden dat tussen verkamerde woningen er minimaal twee andere woningen moeten staan. Door ook een maximaal percentage aan het aantal verkamerde woningen in een straat te koppelen wordt voorkomen dat in lange straten er relatief veel verkamering plaats kan vinden. Kortom, een combinatie van a, b en c.

De nadere voorwaarden

Er is schaarste op de woningmarkt en er is vraag naar kamergewijze verhuur voor internationale werknemers. De extra voorwaarden zijn dus niet bedoeld om kamergewijze verhuur te voorkomen, wel om spreiding en integratie in kernen te bevorderen en het voorkomen van ongewenste druk op leefbaarheid als bijvoorbeeld door het gevolg van meer verkeer in een straat. Opgemerkt moet worden dat het beleidsplan betrekking heeft op wonen en niet op de zorgcomponent als het gaat om integratie in een wijk of buurt.

Het huidige beleid van de gemeente Bernheze 'Beleidsplan Huisvesting internationale werknemers' blijft in stand. Aan het beleidsplan wordt het volgende toegevoegd:

- De afstand tussen woningen waar kamergewijze verhuur plaatsvindt is ten minste 50 meter. De afstand wordt gemeten van de dichtstbijzijnde gevel van het hoofdgebouw. Daarnaast moet er sprake zijn van minimaal twee andere woningen tussen verkamerde woningen in een straat.
- Maximaal 5% van de woningen in een straat mag verkamerd worden.

2Er geldt een maximum van 4 tegelijkertijd te huisvesten arbeidsmigranten. Bij samenwoning en gezinshuisvesting waarbij kinderen betrokken zijn, tellen partner en overige gezinsleden mee voor het maximum aantal te huisvesten personen.

- Bij kamergewijze verhuur waarbij de bewoner zelf in de woning blijft wonen (hospitaverhuur) geldt bovendien dat voor de verhuur van maximaal drie kamers een omgevingsvergunning kan worden verleend.
- Het gaat om de afstand tussen panden waar zowel legaal als illegaal kamergewijze verhuur aan internationale werknemers plaatsvindt en om gedoogsituaties.

Het spreekt voor zich dat bij hospitaverhuur ook voldaan moet worden aan de algemene wettelijke regels voor deze vorm van kamerverhuur. De regels staan in de bijlage (niet uitputtend) vermeld.

De redenen om voor de bovengenoemde voorwaarden te kiezen zijn dat deze recht doen aan leefbaarheid in een straat én in een buurt doordat ook panden aan de achterzijde die in een andere straat liggen erbij betrokken worden.

Om duidelijkheid te verschaffen over de parkeernorm wordt het volgende toegevoegd:

- De parkeernorm die hoort bij kamergewijze verhuur binnen de bebouwde kom volgt uit de vigerende parkeernota. Dat is op het moment van vaststelling van deze aanvullende regels de Nota Parkeerbeleid zoals op 18 april 2024 door de gemeenteraad is vastgesteld.

Een strakker kader vraagt om de mogelijkheid om daar van af te wijken in het geval het kader leidt tot onvoorziene nadelige gevolgen. Daarom is een hardheidsclausule op zijn plaats. Deze hardheidsclausule is van toepassing op het hele beleidsplan dus niet alleen op de aanvullende voorwaarden voor kamergewijze verhuur binnen de bebouwde kom aan internationale werknemers. De hardheidsclausule luidt:

- Burgemeester en wethouders kunnen gemotiveerd van het beleid afwijken als toepassing van het beleid leidt tot onevenredige gevolgen voor een aanvrager van een omgevingsvergunning, eigenaar van een woning of omwonenden.

De aanvullende beleidsregels treden in werking op de dag na die waarop zij bekend zijn gemaakt.

Inwerkingtreding

Bijlage: Algemene regels voor hospitaverhuur:

- Verhuur van een hospita kamer aan maximaal 1 huishouden
U verhuurt de hospita kamer aan maximaal 1 huishouden. Er mag 1 volwassene per kamer wonen. Of 2 per kamer bij een huwelijk of geregistreerd partnerschap.
- Delen gemeenschappelijke voorzieningen
U deelt gemeenschappelijke voorzieningen met de huurder. Zoals keuken, douche of toilet.
- Verhuurder woont zelf ook in de woning
U woont in de woning.
- Woonruimte verhuurder
U gebruikt zelf minimaal 50% van uw eigen woonruimte.
- Woonruimte huurder
Een huurder heeft gemiddeld minimaal 12 m² aan woonruimte.
- Huurcontract voor elke huurder
Elke huurder krijgt voor zijn huishouden een eigen huurcontract.
- Eisen brandveiligheid aan woning
Uw woning moet voldoen aan de eisen voor brandveiligheid.
- Proeftijd en opzeggen van de huur
Bij hospita kamers gelden de eerste 9 maanden van het huurcontract als proeftijd. Binnen die tijd kan de verhuurder zonder reden de huur opzeggen. De huurder heeft in die tijd dus geen huurbescherming. Wel heeft de verhuurder een opzegtermijn van minimaal 3 maanden. Na de proeftijd geldt de normale huurbescherming (als het niet gaat om een huurcontract voor een afgesproken huurtermijn van maximaal 5 jaar). De verhuurder moet dan een goede reden hebben om de huur op te zeggen.
- Kamer onderverhuren
U huurt zelf een woning en gaat een kamer onderverhuren. Bekijk dan eerst uw huurcontract. Mogelijk is er een verbod op onderhuur. In dat geval kunt u de huiseigenaar om toestemming vragen de kamer toch onder te verhuren.
- Tijdelijke verhuur kamer
Als u de kamer voor een afgesproken huurtermijn (bepaalde tijd) van niet meer dan 5 jaar heeft (onder)verhuurd, dan gelden aparte regels. Zo kunt u de huur niet tussentijds opzeggen, de huurder wel. En de huur eindigt vanzelf op de afgesproken einddatum, als u de huurder tijdig schriftelijk informeert dat de huur volgens afspraak eindigt. Tijdig is tussen drie maanden en een maand voor de afgesproken einddatum.