

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Altena houdende regels omtrent huisvesting van uitzendmigranten Beleidsregel huisvesting uitzendmigranten Altena 2019

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Altena,

gelezen het voorstel van de Altenacolleges;

besluit:

1. Vervallen te verklaren:
 - Gemeente Aalburg: Beleidsregel huisvesting arbeidsmigranten Land van Heusden en Altena. In werking 18 oktober 2012;
 - Gemeente Woudrichem: Beleidsregel huisvesting uitzendmigranten Land van Heusden en Altena. In werking 18 oktober 2012;
 - Gemeente Werkendam: Beleidsregel huisvesting uitzendmigranten Land van Heusden en Altena. In werking 12 oktober 2012.
2. Vast te stellen: Beleidsregel huisvesting uitzendmigranten Altena 2019.

Beleidsregel huisvesting uitzendmigranten Altena 2019

1.1 Begripsbepalingen

Voor een uniforme toepassing van de regels moeten goede begripsbepalingen worden opgesteld. Bij het toepassen van de regels uit dit hoofdstuk, zullen de onderstaande begripsbepalingen worden gehanteerd.

- a. woning/wooneenheid: een (gedeelte van een) gebouw, dat dient voor de huisvesting van één afzonderlijke huishouding, niet zijnde een bijzondere woonvorm of kamerverhuur/logies voor meer dan drie personen inclusief de huishouding dan wel vier personen wanneer er daarnaast geen huishouding in het gebouw is ondergebracht.
- b. huishouding: van een huishouding is sprake wanneer een persoon dan wel personen in een zekere continue samenstelling met elkaar wonen en tussen de verschillende personen een onderlinge verbondenheid bestaat.
- c. kamerverhuur: het bedrijfsmatig (nacht)verblijf aanbieden, waarbij het kenmerk is dat de kamerhuurder ter plaatse het hoofdverblijf heeft.
- d. logies: het bedrijfsmatig (nacht)verblijf aanbieden, waarbij het kenmerk is dat de betreffende persoon het hoofdverblijf elders heeft.
- e. logiesgebouw: een gebouw specifiek ingericht voor het bedrijfsmatig (nacht)verblijf aanbieden voor meer dan tien personen, waarbij het kenmerk is dat de betreffende personen het hoofdverblijf elders hebben.
- f. pension: een voor een ieder toegankelijk gebouw voor het bedrijfsmatig (nacht)verblijf aanbieden gedurende kortere of langere periode, waarbij het kenmerk is dat de betreffende persoon het hoofdverblijf ter plaatse of elders heeft. Een pension heeft een relatie met het begrip "horeca": er worden naast het beschikbaar stellen van verblijf ook andere faciliteiten geboden, zoals eten en drinken.

1.2 Huisvestingseisen

Voor het huisvesten van uitzendmigranten voor zowel binnen als buiten de bebouwde kom worden de volgende voorwaarden gesteld:

- a. er moet een vergunning voor brandveilig gebruik zijn aangevraagd indien de wet dat voorschrijft;
- b. er moet een omgevingsvergunning zijn aangevraagd voor het handelen in strijd met het bestemmingsplan en voor eventuele bouwactiviteiten;
- c. het aantal te huisvesten personen mag niet meer dan 10 bedragen;
- d. per persoon moet er 10-12 m2 bruto woonoppervlak aanwezig zijn met enige privacy en een slaapkamer mag maximaal door twee personen worden gedeeld;
- e. per zes personen moet er één toilet, één douche en één (mini-)keuken aanwezig zijn;
- f. de woonruimte moet voldoen aan Bouwbesluit;
- g. er moet voldoende parkeergelegenheid zijn op eigen terrein: per drie huisvestingsplaatsen één parkeerplaats;

- h. hele jaar rond is gebruik toegestaan, maar individuele personen mogen maximaal 6 maanden in een dezelfde voorziening wonen;
- i. er moet sprake van dagelijks beheer met goede afspraken in een door de gemeente goed te keuren protocol ter voorkoming van overlast;
- j. de (brand-)veiligheid moet conform de wettelijke eisen zijn;
- k. er moet een nachregister worden bijgehouden met namen van bewoners;
- l. per bewoner moet er een handboek zijn met huis- en leefregels in de taal van het land van herkomst;
- m. de brandweer vooraf goedkeuring moet geven;
- n. bij logiesgebouwen moet sprake zijn van door de gemeente goedgekeurde communicatieprotocol en klachtenregistratie.

1.3 Aanvullende voorwaarden voor huisvesting buiten de bebouwde kom

Voor het huisvesten van tijdelijke uitzendmigranten buiten de bebouwde kom worden de volgende aanvullende voorwaarden gesteld, dat:

- a. de huisvesting uitsluitend plaatsvindt in een bedrijfsgebouw of een deel van de bedrijfswoning, dat gesitueerd is binnen een bouwvlak, danwel in woonunits;
- b. deze omgevingsvergunning voor maximaal 5 jaar wordt verleend;
- c. de tijdelijke huisvesting noodzakelijk is voor een doelmatige bedrijfsvoering vanuit het oogpunt van de opvang van de tijdelijke grote arbeidsbehoefte van dat bedrijf;
- d. de Adviescommissie Agrarische Bouwaanvragen advies heeft uitgebracht omtrent de onder c genoemde voorwaarde;
- e. de huisvesting uitsluitend medewerkers betreft, die alleen binnen het bedrijf, waar ze gehuisvest zijn, werkzaamheden verrichten;
- f. de huisvesting niet meer dan 6 maanden per kalenderjaar bedraagt;
- g. er per bouwvlak niet meer dan 20 werknemers gelijktijdig worden gehuisvest;
- h. de verkeersaantrekkende werking niet onevenredig toeneemt;
- i. op eigen terrein binnen het bouwvlak in voldoende parkeervoorzieningen wordt voorzien;
- j. de huisvesting geen belemmeringen oplevert voor de ontwikkeling van omliggende bedrijven;
- k. het huisvesten van tijdelijke uitzendmigranten buiten de bebouwde kom niet toegestaan is op campings en recreatieparken.

Voor het plaatsen van woonunits voor tijdelijke huisvesting van tijdelijke uitzendmigranten worden de volgende voorwaarden gesteld, dat:

- a. de woonunits binnen het bouwvlak worden geplaatst;
- b. de bouwhoogte van de woonunits niet meer dan 4 meter bedraagt;
- c. er per bouwvlak niet meer dan 5 woonunits worden geplaatst;
- d. er sprake is van een zorgvuldige landschappelijke inpassing;
- e. er wordt voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit;
- f. de landschappelijke kernkwaliteiten van het ter plaatse aanwezige landschapstype, niet onevenredig worden aangetast;
- g. de ontwikkeling (het plaatsen van de woonunits) gepaard gaat met een kwaliteitsverbetering van het landschap.

1.4 Aanvullende voorwaarden voor huisvesting buiten binnen de bebouwde kom

Voor het huisvesten van uitzendmigranten binnen de bebouwde kom worden de volgende voorwaarden gesteld, dat:

- a. kamerverhuur en logies onder voorwaarden zijn toegestaan;
- b. huisvesting van arbeidsmigranten alleen is toegestaan in de bestemming "wonen";
- c. in gemengd gebied huisvesting van arbeidsmigranten is toegestaan als de bestemming al woonfunctie toestaat;
- d. het aantal te huisvesten personen niet meer dan 10 mag bedragen
- e. maximaal 10% van de woningen per straat gebruikt mogen worden voor de huisvesting van arbeidsmigranten;
- f. maximaal twee woningen aaneengesloten in gebruik mogen zijn voor de huisvesting van arbeidsmigranten;
- g. er sprake moet zijn van adequaat parkeerbeheer;
- h. er sprake moet zijn van adequate communicatie: communicatieprotocol en klachtenregistratie;
- i. logies en kamerverhuur is alleen toegestaan in een bestaand bouwwerk;

-
- j. huisvesting van arbeidsmigranten op bedrijventerreinen niet is toegestaan, ook als een woonfunctie al is toegestaan;
 - k. in de vesting van Woudrichem de huisvesting van arbeidsmigranten niet is toegestaan;
 - l. voor de huisvesting van arbeidsmigranten geen nieuwbouw is toegestaan, tenzij op basis van het bestemmingsplan op het perceel al bouwmogelijkheden aanwezig zijn;
 - m. huisvesting van arbeidsmigranten in tijdelijke voorzieningen niet is toegestaan, dus geen stacaravans, toercaravans, units, tenten en woonarken etc.;
 - n. huisvesting van arbeidsmigranten niet is toegestaan op campings en recreatieparken.

1.5 Overgangsrecht

Locaties waar uitzendmigranten voor de inwerkingtreding van deze nota gehuisvest worden, zullen getoetst worden aan de geldende wet- en regelgeving. Als die legalisering in de weg staan, kan bekeken worden of dit beleid nog uitkomst biedt. Als dit niet het geval is zal de huisvesting beëindigd moeten worden wegens strijd met de wet- en regelgeving. Als het beleid wel aanleiding geeft voor legalisering zal alsnog overwogen worden of locatie gelegaliseerd kan worden.

*Vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente
Altena van 3 januari 2019*

*De secretaris,
drs. A.J.E. van der Werf-Bramer
de voorzitter,
M.A. Fränzel MSc*

Bijlage A: Toelichting Beleidsregel huisvesting uitzendmigranten Altena 2019

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland heeft een lange traditie van het aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland om tekorten op de binnenlandse arbeidsmarkt op te vangen. Deze arbeidskrachten worden vaak aangeduid met termen als arbeidsmigranten of uitzendmigranten. In deze beleidsnota wordt de term uitzendmigranten gehanteerd. De werkzaamheden die uitzendmigranten in Nederland uitvoeren zijn zeer divers en variëren van seizoensarbeid tot arbeid gedurende het hele jaar en van agrarisch tot industrieel, bouw, logistiek en dienstverlenend. De afgelopen jaren komen uitzendmigranten vooral uit Midden- en Oost Europese landen. De bijdrage die zij leveren aan onze economie is onmisbaar. Daarom zal Nederland ook altijd uitzendmigranten blijven aantrekken.

Uitzendmigranten kunnen worden ingedeeld in drie categorieën:

1. De tijdelijke arbeider die tijdelijke huisvesting nodig heeft. Hierbij dient gedacht te worden aan de seizoenarbeider die gedurende een beperkt aantal maanden in verband met tijdelijk toegenomen werkdruk bij een bedrijf zijn werkzaamheden verricht en zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft.
2. De tijdelijke arbeider die structurele huisvesting nodig heeft. Hierbij dient gedacht te worden aan de uitzendmigrant die hier gedurende een langere periode niet-seizoensgebonden werkzaamheden verricht en zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft.
3. De uitzendmigrant die naar Nederland emigreert en zich hier permanent vestigt. Deze beleidsnota is op deze laatste groep niet van toepassing.

Waar hierna in deze nota gesproken wordt over de uitzendmigrant dan wordt de tijdelijke arbeider bedoeld, omdat ervan uit gegaan wordt dat de uitzendmigrant zich in een reguliere woning vestigt.

De uitzendmigrant heeft tijdens zijn tijdelijke verblijf in Nederland recht op deugdelijke huisvesting. Ook voor de omgeving van de verblijfslocaties van uitzendmigranten is het belangrijk dat de huisvesting goed geregeld is. Gelet op de verschillende categorieën uitzendmigranten dient in het Nederlandse en het lokale huisvestingsbeleid rekening gehouden te worden met zowel tijdelijke als structurele en permanente huisvesting van uitzendmigranten.

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat in Altena steeds meer uitzendmigranten woonachtig en/of werkzaam zijn. Een compleet overzicht ontbreekt, omdat niet alle eigenaren van de diverse woonruimtes zich melden en de uitzendmigranten niet zijn ingeschreven. Derhalve is niet inzichtelijk hoeveel uitzendmigranten in Altena in een bepaalde periode woonachtig en/of werkzaam zijn. Onduidelijk is dan ook waar de uitzendmigranten precies gehuisvest worden. Door klachten uit de omgeving van de woonruimte van uitzendmigranten zijn een aantal adressen bekend geworden bij de gemeenten. Ook door toevallige waarnemingen tijdens het rijden van controlerondes door de gemeenten zijn een aantal adressen ontdekt. Er is geconstateerd dat de uitzendmigranten op uiteenlopende wijzen gehuisvest worden. Dit varieert van caravans tot speciaal daarvoor aangepaste woningen. Niet alle vormen van huisvesting zijn echter aanvaardbaar. Om ongewenste en illegale huisvesting en eventuele overlast in de toekomst te voorkomen en om meer grip op de bestaande situatie te krijgen is het noodzakelijk om de huisvesting van uitzendmigranten in kaart te brengen, te reguleren en probleemgevallen aan te pakken.

1.2 Doelstelling

Deze beleidsnota heeft als doel om een beleidskader te scheppen voor de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Altena. In deze nota is een toetsingskader opgesteld waaraan de huisvesting van arbeidsmigranten moet voldoen. Er wordt ingegaan op de vragen waar, wanneer en hoe arbeidsmigranten in Altena gehuisvest kunnen worden. Ook worden randvoorwaarden gegeven waaraan de huisvesting moet voldoen. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op onder meer bouwtechnische eisen, brandveiligheid ruimtelijke inpassing.

2. Betrokken partijen

Bij de huisvesting van uitzendmigranten zijn diverse partijen betrokken. Al deze partijen hebben hun eigen belangen bij een deugdelijke huisvesting. Dit kunnen conflicterende belangen zijn. Het is daarom van belang dat in dit beleid deze belangen afgewogen worden en dat er een eenduidig toetsingskader ontstaat. In dit hoofdstuk worden de betrokken partijen benoemd en worden hun belangen kort aangestipt. Tevens worden voor- en nadelen van een eenduidig beleid besproken. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de volgorde waarin de betrokken partijen, de diverse belangen en de voor- en nadelen aan bod komen los staat van de zwaarte die eraan toegekend wordt.

2.1 Belanghebbenden

Uitzendmigranten

De meest voor de hand liggende groep belanghebbenden zijn de uitzendmigranten zelf. Zij zijn gedurende een aantal maanden ver van huis in een vreemd land, waar ze over het algemeen de taal niet van kennen. Ze zijn dan ook vaak nog onbekend met de lokale gebruiken ten aanzien van huisvesting, maar ze zijn wel gebaat bij en hebben recht op deugdelijke woonruimte gedurende hun verblijf in Nederland. In de praktijk blijken de uitzendmigranten vaak genoeg te nemen met inferieure woonruimte. Hierbij is van belang dat uitzendmigranten vaak minder veeleisend zijn ten aanzien van woonruimte dan iemand die in zijn hoofdverblijf woont.

Daar komt bij dat de groep uitzendmigranten die tijdelijk huisvesting nodig heeft nog lagere eisen stelt aan zijn tijdelijke woonruimte dan de groep uitzendmigranten die langer in Nederland verblijft en dus structurele huisvesting nodig heeft. In deze nota wordt rekening gehouden met dit verschil.

Werkgevers als huisvester

In Altena zullen vast werkgevers zijn die de door hen ingehuurde uitzendmigranten naast werk ook onderdak aanbieden. Deze nota is ook voor hen van belang, opdat ze weten waaraan de betreffende huisvesting moet voldoen voor een veilig en doelmatig gebruik. Aan werkgevers en uitzendbureaus mag een 'morele' verantwoordelijkheid worden toegerekend voor het welzijn van hun medewerkers. Huisvesting valt hieronder. Wanneer een werkgever of uitzendbureau een tewerkstellingsvergunning moet aanvragen voor de werknemer, dan verplicht de Wet arbeid vreemdelingen de werkgever om te voorzien in goede huisvesting. Een tewerkstellingsvergunning is echter alleen noodzakelijk voor uitzendmigranten van buiten de EU. Voor het in dienst nemen van uitzendmigranten uit een EU-lidstaat geldt in beginsel een dergelijke wettelijke verplichting niet.

Huisvesters

Naast de werkgevers zijn in Altena enkele bedrijven bekend die geen uitzendmigranten in dienst hebben, maar wel tegen betaling woonruimte aanbieden. Maar het komt ook voor dat particulieren (een deel van) hun woning of perceel beschikbaar stellen voor de huisvesting van uitzendmigranten. Voor hen is het ook van belang om te weten waaraan de woonruimte voor de uitzendmigranten moet voldoen.

Omwonenden

Naast elke woonruimte voor uitzendmigranten zullen derden wonen die geen zakelijke relatie met de uitzendmigranten hebben. Dit zijn de burgers uit de wijk, de omwonenden. Zij zullen in het dagelijks verkeer de eerste contacten met de uitzendmigranten hebben, zowel op straat als in de lokale winkels.

Overheid

De overheid is ook belanghebbende bij de deugdelijke huisvesting van uitzendmigranten. De overheid kan regels opleggen aan de aanbieders van huisvesting om te zorgen voor deugdelijke woonruimte. Vervolgens kan diezelfde overheid afdwingen dat de opgelegde regels nageleefd worden om de gebruiksveiligheid te garanderen en de mogelijke overlast in te perken.

2.2 Voor- en nadelen uniform beleid

Het opstellen van huisvestingsbeleid heeft voor alle betrokken partijen voor- en nadelen. Er zijn enkele positieve effecten die voor alle partijen gelijk zijn. Deze effecten betreffen het vergroten van de brandveiligheid, de sociale controle en inperking van mogelijke overlast. Verder kan dit beleid de bewustwording van de betrokken partijen vergroten op het gebied van huisvesting van uitzendmigranten. Hieronder zullen per belanghebbende enkele positieve en negatieve effecten besproken worden.

Uitzendmigranten

Door het vaststellen van beleid waaraan de huisvesting moet voldoen kan het wooncomfort van de uitzendmigranten verbeterd worden. Niet uitgesloten is dat het begrip 'wooncomfort' bij tijdelijke huisvesting door een uitzendmigrant anders wordt uitgelegd dan de gemiddelde Nederlander dat zou doen. In deze nota moet in het kader van wooncomfort de woonruimte voldoen aan de wettelijke eisen zoals vastgelegd in het Bouwbesluit en de Woningwet. Door het opstellen van beleid kan ook de gebruiksveiligheid worden verbeterd. Door naleving van het Bouwbesluit en de Bouwverordening te eisen moet de woonruimte voldoen aan de gebruiksveiligheidseisen die daarin zijn opgenomen. Ook wordt het risico kleiner dat de gemeente de woonruimte van de ene op de andere dag sluit wegens het niet voldoen aan de veiligheidseisen inzake gebruik. Een nadeel kan zijn dat de verhuurder de woonruimte moet aanpassen, waardoor de huurprijs stijgt. Dit kan tot gevolg hebben dat de uitzendmigrant in dezelfde periode minder geld kan sparen.

Werkgevers als huisvester

Werkgevers zijn gebaat bij de aanwezigheid van uitzendmigranten. In sommige gevallen zijn de werkgevers voor de continuïteit van hun bedrijfsvoering zelfs afhankelijk van uitzendmigranten. Een uitgeruste en tevreden medewerker is over het algemeen een productievere medewerker dan een vermoeide en ontevreden medewerker. Het hebben van goede huisvesting kan bijdragen aan de uitgerustheid en tevredenheid van de uitzendmigranten. Hier ligt dus een belang voor de werkgevers om zelf voor deugdelijke huisvesting te zorgen. Door het aanbieden van werk én woonruimte kunnen

de werkgevers de uitzendmigranten aan zich binden. Deze afhankelijke positie kan het voor de uitzendmigranten moeilijker maken om van werkgever te veranderen. In de praktijk laat de door de werkgevers aangeboden huisvesting echter nog wel eens te wensen over. Het aanbieden van deugdelijke huisvesting kost namelijk geld. Als de werkgevers het echter te bont maken en de huisvesting ook niet aan de eisen van de uitzendmigranten voldoet lopen de werkgevers het risico dat de uitzendmigranten alsnog bij een andere werkgever gaan werken. De werkgevers lopen ook het risico dat de gemeente de betreffende woonruimte sluit wegens strijd met geldende wet- en regelgeving. Hier wordt in het volgende hoofdstuk op teruggekomen. Door het vaststellen van beleid wordt voor de werkgevers duidelijk waar de huisvesting minimaal aan moet voldoen. Dit biedt zowel kansen als risico's voor de werkgevers. Zo kunnen bepaalde nieuwe locaties in beeld komen waar huisvesting van uitzendmigranten wel mogelijk is. De keerzijde is dat bepaalde bestaande locaties toch niet gebruikt kunnen worden voor de huisvesting van uitzendmigranten.

Huisvesters

In de categorie 'huisvesters' van uitzendmigranten kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

- het bedrijfsmatig aanbieden van tijdelijke woonruimte;
- particulieren die (een gedeelte van) hun woning of erf verhuren;
- woningcorporaties die tijdelijk woonruimte beschikbaar stellen.

Bij de eerste twee categorieën is vaak sprake van commerciële motieven om de woonruimte beschikbaar te stellen. Daarbij is van belang dat particulieren de woonruimte vaak beschikbaar stellen voor een bijverdienste. Terwijl bij de commerciële bedrijven het verhuren van woonruimte aan uitzendmigranten vaak de hoofdactiviteit is, waarbij het maken van winst het doel is. Bij woningcorporaties ligt dit genuanceerder en staat over het algemeen het winsttoegmerk niet voorop.

Een ander verschil tussen de woningcorporaties en de particulieren en bedrijven is dat van de woonruimte die door de woningcorporaties wordt aangeboden verwacht mag worden dat deze voldoet aan de wet- en regelgeving. De woonruimte die door particulieren en bedrijven aangeboden wordt is vaak van een lagere kwaliteit. Dit is goedkoper dan het opknappen van de woonruimte. Als de aangeboden woonruimte echter te slecht is dan loopt de huisvester natuurlijk het risico dat de uitzendmigranten elders woonruimte gaan zoeken. De huisvesters lopen ook het risico dat de gemeente de betreffende woonruimte sluit wegens strijd met geldende wet- en regelgeving. Hier wordt in het volgende hoofdstuk op teruggekomen.

Omwonenden

Bij omwonenden leeft vaak de gedachte dat woonruimte voor uitzendmigranten in de wijk leidt tot overlast en waardevermindering van de eigen woning. Dit blijkt in werkelijkheid wel mee te vallen. De uitzonderingen bevestigen echter de regel en om grip te krijgen op deze uitzonderingen is deze beleidsnota een nuttig instrument. Door regels te stellen aan de huisvesting van uitzendmigranten kunnen excessen voorkomen worden en kan overlast ingeperkt worden.

Overheid

De overheid dient de belangen van alle betrokken partijen af te wegen en samen te brengen tot een goede, werkbare oplossing. De overheid dient derhalve regels op te stellen opdat er deugdelijke huisvesting gerealiseerd kan worden, waarbij de overlast voor de omgeving tot een minimum beperkt blijft.

3. Wettelijke kaders en bestaand beleid

In dit hoofdstuk wordt zowel de relevante wet- en regelgeving als het beleid dat betrekking heeft op de huisvesting van uitzendmigranten toegelicht. Van de verschillende overheden en samenwerkingsverbanden als de gemeenschappelijke regeling Regiobureau Breda, het Servicepunt Handhaving Midden- en West-Brabant worden de diverse inzichten behandeld.

3.1 Nationaal

Woningwet

In de Woningwet heeft de rijksoverheid regels vastgelegd omtrent het bouwen en gebruiken van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde. Bij het laatste dient gedacht te worden aan bouwwerken die niet toegankelijk zijn voor mensen, niet overdekt en niet zijn voorzien van wanden, zoals bijvoorbeeld een schutting en een pergola. In de Woningwet wordt, voor zover hier van belang, de basis gelegd voor het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening. Verder verbiedt de Woningwet, voor zover hier relevant:

- het zonder woonvergunning bewonen van een pand dat hoewel geschikt voor bewoning niet eerder legaal als woning is gebruikt en
- het een bestaande woning in een staat te brengen, te laten komen of te houden, opdat deze woning niet langer voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit.

Het college is bevoegd om woonvergunningen te verlenen. Daarnaast heeft het college de bevoegdheid om eigenaren van panden aan te schrijven hun woning op te knappen, opdat de woning weer voldoet aan de minimale eisen van het Bouwbesluit. Ook kan het college besluiten een gebouw, een open erf of een bepaald terrein te sluiten als de staat of het gebruik van een gebouw, een open erf of een bepaald terrein gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Deze bevoegdheden zijn niet specifiek bedoeld voor de gebouwen en percelen die gebruikt worden voor de huisvesting van uitzendmigranten. De bevoegdheden kunnen hier echter wel voor toegepast worden. Ze vormen dus belangrijke instrumenten voor colleges van burgemeester en wethouders om de huisvesting van uitzendmigranten te reguleren.

Wet ruimtelijke ordening en Besluit ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (verder: de Wro) heeft betrekking op het bouwen en gebruik van gebouwen en percelen. Deze wet is verder uitgewerkt in het Besluit ruimtelijke ordening (verder: het Bro). In de Wro is bepaald dat gemeenteraden voor elk perceel binnen de gemeentegrenzen een bestemmingsplan moeten vaststellen. In een bestemmingsplan regelt de gemeenteraad op perceelsniveau de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Zo krijgt elk perceel zijn eigen bestemming. De mogelijke bestemmingen kunnen variëren van agrarisch gebied zonder bebouwing, tot wonen, winkels of zware industrie met dichte en hoge bebouwing.

In een bestemmingsplan kan de gemeenteraad locaties aanwijzen die gebruikt zouden kunnen worden voor het aanbieden van kamerverhuur of logies aan derden. Deze derden hoeven niet per definitie uitzendmigranten te zijn, maar de eigenaren kunnen de locaties wel gebruiken om uitzendmigranten in te huisvesten. Het is ook mogelijk in het bestemmingsplan afwijkingsmogelijkheden op te nemen voor het aanbieden van kamerverhuur of logies. In dat geval is kamerverhuur of logies niet rechtstreeks toegestaan, maar kan het college per geval besluiten of kamerverhuur of logies wenselijk is. Het toepassen van deze bevoegdheid is geen verplichting. Het college kan derhalve ook besluiten dat kamerverhuur of logies op de betreffende locatie onwenselijk is.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: de Wabo) voegt ongeveer 25 gemeentelijke toestemmingen samen in één nieuwe vergunning: de omgevingsvergunning. Onder andere zijn de bouwvergunning en de ontheffing van het bestemmingsplan opgenomen in de omgevingsvergunning.

Aangezien aanbieden van kamerverhuur of logies meestal niet is toegestaan op grond van het geldende bestemmingsplan, zullen huisvesters ook in aanraking komen met de Wabo. Voor het handelen in strijd met het bestemmingsplan is sinds 1 oktober 2010 namelijk geen ontheffing op grond van de Wro meer vereist, maar een omgevingsvergunning op grond van de Wabo. Ook indien gebouwen worden aangepast ten behoeve van kamerverhuur of logies, kan de huisvester in aanraking komen met de Wabo. Voor het verbouwen van een pand is namelijk geen bouwvergunning meer vereist, maar een omgevingsvergunning.

Huisvestingswet

Op basis van de Huisvestingswet is de gemeenteraad bevoegd een Huisvestingsverordening vast te stellen. In deze verordening kunnen verplichtingen worden opgelegd aan huiseigenaren. Relevant voor het kamerverhuur en logies is de bevoegdheid tot het instellen van een vergunningplicht voor het splitsen van woningen of het onttrekken van woningen aan de woningvoorraad. Indien een woning permanent wordt gebruikt voor kamerverhuur of logies wordt deze woning in feite aan de woningvoorraad onttrokken. Op basis van een Huisvestingsverordening kan hiervoor een vergunningplicht worden ingesteld. De gemeente Altena kent geen Huisvestingsverordening.

Wet milieubeheer

Wonen, bedrijvigheid, industrie en agrarische bedrijvigheid grenzen in Nederland op veel locaties tegen elkaar aan. Deze vormen van gebruik zijn echter niet altijd met elkaar te verenigen en het kan dan ook onwenselijk zijn dat ze naast elkaar plaats vinden. In de Wet milieubeheer en daarvan afgeleide regelgeving is onder andere vastgelegd welk effect bepaalde vormen van gebruik op de omgeving heeft. Dit effect bepaalt de gebruiksmogelijkheden van de omliggende percelen.

Als bijvoorbeeld op een bepaalde locatie woningen staan is het niet langer mogelijk op het aangrenzende perceel een intensieve veehouderij te vestigen. Andersom geldt dat er naast een bestaande intensieve veehouderij geen nieuwe woonwijk gebouwd kan worden. Tussen de verschillende vormen van gebruik moet dan een bepaalde afstand aangehouden worden. Deze afstand wordt een hindercontour genoemd. Bij de huisvesting van uitzendmigranten dient rekening gehouden te worden met deze hindercontouren.

Bouwbesluit

In het Bouwbesluit zijn voorschriften vastgelegd die uit oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid betrekking hebben op het (nieuw-)bouwen en gebruiken van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen.

Bij de voorschriften omtrent veiligheid dient gedacht te worden aan de algemene sterkte van de bouwconstructie, de sterkte bij brand, vloerafscheidingen, de overbrugging van hoogteverschillen,

elektriciteit, verlichting, gasvoorziening, beweegbare constructie-onderdelen, brandvertragende materialen en brandvertragende indeling van gebouwen (compartimentering, nooduitgangen etc.) en inbraakwerendheid van een gebouw. De gezondheidsvoorschriften hebben betrekking op de reducering van geluid, vocht en ongedierte, de afvoer van afvalwater en hemelwater, de aanvoer van verse lucht, de drinkwater- en warmwatervoorziening en de toetreding van daglicht. In de voorschriften over de bruikbaarheid van gebouwen worden oppervlaktes gegeven voor de diverse gebruiksfuncties die in een gebouw voorkomen, zoals verblijfsruimten (bijvoorbeeld woonkamer en slaapkamers), verkeersruimten (bijvoorbeeld gang), sanitaire ruimtes (bijvoorbeeld badkamer en toilet) en technische ruimtes (bijvoorbeeld meterkast, liftkamer) en de bereikbaarheid tussen deze verschillende ruimtes. Ook aan de opstelplaats van boilers/c.v.-ketels en kookplaten/ovens wordt aandacht besteed. De isolatie, de luchtdoorlatendheid en de energieprestatie van gebouwen zijn geregeld in de voorschriften over energiezuinigheid.

Deze regels zijn bij de huisvesting van uitzendmigranten van belang. Het betreft namelijk minimale eisen waaraan woonruimte in het algemeen moet voldoen, dus ook de woonruimte voor uitzendmigranten. Als een gebouw in gebruik genomen gaat worden als woonruimte dan kan het noodzakelijk zijn het pand bouwkundig aan te passen, om het geschikt te maken voor bewoning. Als het pand niet aan deze minimale eisen voldoet dan kan dit inhouden dat het betreffende pand niet als woning in gebruik genomen kan worden.

Brandveilig gebruiken van bouwwerken

Het Bouwbesluit bevat diverse regels die betrekking hebben op het brandveilig gebruiken van bouwwerken. Deze regels zien onder andere op de aanleg van brandmeldinstallaties en ontruimingsinstallaties en de plaatsing van brandbestrijdingsmiddelen. De mate waarin aan de regels voldaan moet worden wordt mede bepaald door de functie van het gebouw en de intensiteit van het gebruik van het gebouw. Naarmate er meer mensen in een bepaalde periode in een gebouw verblijven worden de eisen van brandveiligheid zwaarder.

Op basis van dit besluit is een omgevingsvergunningplicht voor gebruik ingesteld voor bouwwerken waar:

- bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen;
- dagverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen:
 - jonger dan 12 jaar of
 - met een lichamelijke of verstandelijke handicap.

Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegde bestuursorgaan om de omgevingsvergunning voor gebruik te verlenen. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om in de bouwverordening een ander aantal personen waaraan nachtverblijf verschaft mag worden, vast te stellen.

Naast de omgevingsvergunning voor gebruik regelt het Bouwbesluit ook de gebruiksmelding. Een gebruiksmelding is verplicht als:

- in afwijking van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit met andere materialen en oplossingen een gelijkwaardig resultaat als beoogd met het Bouwbesluit wordt behaald;
- een bouwwerk in gebruik genomen of gebruikt wordt indien daarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn;
- een woonfunctie in gebruik genomen of gebruikt wordt voor kamergewijze verhuur;
- het bouwwerk of het gebruik daarvan verandert indien eerder een gebruiksmelding is gedaan en door het veranderen een afwijking ontstaat van de bij die melding verstrekte gegevens.

Een gebruiksmelding is niet verplicht indien:

- voor het bouwwerk een gebruiksvergunning vereist is;
- het gebouw een één- of meergezinswoning betreft; of
- het een tunnel is die uitsluitend dan wel mede bestemd is voor motorrijtuigen.

De gebruiksmelding dient minimaal vier weken voorafgaand aan het in gebruik nemen ingediend te worden bij het college van burgemeester en wethouders.

De huisvesting van uitzendmigranten zal moeten voldoen aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Of een vergunning is vereist, is afhankelijk van de situatie.

3.2 Provinciaal Verordening ruimte

In de Verordening ruimte zijn geen specifieke regels opgenomen over het huisvesten van arbeidsmigranten. Wel zijn in de verordening relevante bepalingen opgenomen over het gebruik van het buitengebied.

Bij het formuleren van beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied, moet met de bepalingen uit de Verordening ruimte rekening worden gehouden. Bepalingen in een bestemmingsplan mogen niet in strijd zijn met de Verordening ruimte.

3.3 Lokaal

Bestemmingsplannen

In de vigerende bestemmingsplannen binnen Altena is nog weinig tot geen aandacht besteed aan het fenomeen kamerverhuur en logies. De huisvesting van uitzendmigranten is evenmin geregeld. Alleen in een aantal bestemmingsplannen van het Buitengebied is een afwijkingsregeling opgenomen.

Deze afwijkingsregeling is bedoeld voor de tijdelijke huisvesting van uitzendmigranten die voor een bepaalde periode door een agrariër worden ingezet in de bedrijfsvoering.

Verscheidene bestemmingsplannen bevatten bepalingen voor het creëren van een Bed and Breakfast. Deze afwijkingsbevoegdheid is niet bedoeld voor het huisvesten van uitzendmigranten. Het achterliggende doel is namelijk het stimuleren van het toerisme binnen de gemeente.

Bouwverordening

Op grond van het Bouwbesluit is het verboden zonder vergunning nachtverblijf te verschaffen aan meer dan 10 personen. In de bouwverordening kan dit aantal personen worden gewijzigd.

De Algemene plaatselijke verordening

Op grond van de Algemene plaatselijke verordening kunnen houders van nachtverblijven worden verplicht een nachtregister bij te houden. De houder is verplicht dit register aan de gemeente te tonen, wanneer de gemeente dit verlangt. Met het register kan inzicht worden verkregen in de omvang en aard van het nachtverblijf.

Havenverordening Werkendam

In de Havenverordening van de gemeente Altena is bepaald dat het hebben van woonboten en het wonen op een boot zijn verboden.

3.4 Handhaving

Handhavingsinstrumenten

Het college van burgemeester en wethouders is het aangewezen orgaan om de naleving van de bovenstaande regelgeving te handhaven. Hiertoe beschikt zij over een aantal instrumenten.

Handhavingsbeleid: Omgevingsbeleidsplan Land van Heusden en Altena

In 2015 hebben de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem een integraal Omgevingsbeleidsplan vastgesteld. Hierin worden prioriteiten gesteld op het gebied van handhaving. Het controleren op de huisvesting van uitzendmigranten heeft hierin een hoge prioriteit. Ook relevante aspecten zoals brandveiligheid hebben een hoge prioriteit.

3.5 Conclusies

Er is een veelvoud aan relevante wetgeving op het gebied van het huisvesten van uitzendmigranten. Veel van deze wetgeving is rechtstreeks verbindend. Ze legt beperkingen op aan huisvesters. Er worden eisen gesteld op het gebied van veiligheid, overlast en locaties. Naast rechtstreeks bindende wetgeving zijn er relevante beleidsstukken. Bij het opstellen van lokaal beleid moet rekening worden gehouden met de wetgeving en met reeds bestaande beleidsstukken.

4. Beleidskeuzes voor Altena

In de vorige hoofdstukken is aangegeven welke belangen er spelen bij het huisvesten van uitzendmigranten. Ook is aangegeven welke landelijke en decentrale wetgeving hierbij een rol speelt. Voordat lokale regels kunnen worden geformuleerd is het noodzakelijk enkele beleidskeuzes te maken.

4.1 Tijdelijke huisvesting / structurele huisvesting

Het is wenselijk onderscheid te maken in tijdelijke huisvesting of structurele huisvesting. Permanente huisvesting heeft een andere invloed op de omgeving dan tijdelijke huisvesting. Bovendien gaat het vaak om andere doelgroepen.

Van tijdelijke huisvesting is sprake als er een permanente of tijdelijke fysieke voorziening wordt gerealiseerd of aanwezig is die maximaal 6 aaneengesloten maanden per kalenderjaar kan worden gebruikt of aanwezig is voor het huisvesten van personen die elders hun hoofdverblijf hebben. De individuele persoon mag hier niet langer dan 6 aaneengesloten maanden per kalenderjaar verblijven. Daarmee is de voorziening minimaal per jaar voor 6 aaneengesloten maanden niet in gebruik of niet aanwezig.

4.2 Buitengebied / bebouwde Kom

Het Buitengebied is primair bedoeld voor agrarische bedrijvigheid. Het creëren van nieuwe verblijfsmogelijkheden in het buitengebied is slechts in bijzondere gevallen toegestaan. Het huisvesten van uitzendmigranten in het Buitengebied is hierdoor alleen wenselijk indien dit direct verband houdt met agrarische activiteiten. In de agrarische sector is niet het gehele jaar behoefte aan uitzendmigranten. Het huisvesten van uitzendmigranten in het Buitengebied heeft daardoor een tijdelijk karakter. De bebouwde kom wordt beschouwd als het primaire woongebied. Daardoor worden aan het creëren van nieuwe verblijfsmogelijkheden minder voorwaarden gesteld. Het huisvesten van uitzendmigranten in de bebouwde kom is in beginsel niet bezwaarlijk. Uiteraard moeten hieraan wel voorwaarden worden gesteld in verband met veiligheid en overlast.

4.3 Nieuwbouwmogelijkheden

Over het algemeen is het niet wenselijk nieuwe bouwmogelijkheden te creëren voor de huisvesting van uitzendmigranten. De uitzendmigranten zullen zo veel mogelijk moeten worden gehuisvest in bestaande bebouwing. Nieuwbouw is alleen wenselijk indien deze bouwmogelijkheden al zijn opgenomen in het bestemmingsplan. Er zullen geen nieuwe bouwmogelijkheden worden gecreëerd speciaal voor de huisvesting van uitzendmigranten.

4.4 Spreiding van de huisvesting

Indien uitzendmigranten zich concentreren binnen een gebied kan dit leiden tot overlastsituaties. Dit zal kan zich onder andere kenmerken door parkeeroverlast. Om deze situaties te voorkomen is het wenselijk de aanwezigheid van uitzendmigranten te verspreiden over de kernen. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat maximaal 10% van de woningen in een straat mogen worden gebruikt voor de huisvesting van uitzendmigranten, waarvan maximaal twee woningen aaneengesloten.

4.5 Uitsluiten van gebieden

In bepaalde gebieden kan het huisvesten van uitzendmigranten niet wenselijk zijn. Het huisvesten van personen op een bedrijventerrein is per definitie niet wenselijk. Het huisvesten van uitzendmigranten op bedrijventerreinen is dus ook niet wenselijk. Indien personen worden gehuisvest op een bedrijventerrein, ontstaat een nieuw gevoelig object. De aanwezigheid van gevoelige objecten kan de reeds aanwezige bedrijven hinderen tijdens het veranderen of uitbreiden van hun bedrijf. Ook kan de aanwezigheid van gevoelige object de vestiging van nieuwe bedrijven bemoeilijken. Vanwege de historische uitstraling van de Vesting Woudrichem is het niet wenselijk dat panden binnen de vesting worden gebruikt voor het huisvesten van uitzendmigranten.

4.6 Huisvestingseisen

Het is wenselijk bepaalde eisen te stellen aan huisvesting die gelden in alle situaties. Het gaat hier om eisen met betrekking tot brandveiligheid, parkeren, overbevolking, overlast en reinheid. Deze eisen zorgen voor een acceptabel niveau van leven van de uitzendmigranten, maar voorkomen ook overlast voor de omgeving.

4.7 Conclusies

In beginsel is het huisvesten van uitzendmigranten niet onwenselijk. Hieraan zijn echter wel voorwaarden verboden. Het huisvesten van personen op een bedrijventerrein of in een historische vesting is niet wenselijk. Het huisvesten van personen in het buitengebied is slechts onder strikte voorwaarden toegestaan. In alle gevallen gelden eisen ten opzichte van veiligheid en overlast.

5. Vervolgstappen

5.1 Nieuw beleid

In de AB&W-vergadering van 8 mei 2018 is besloten tot het maken van een integrale beleidsnota voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Voor de korte termijn is op 2 oktober 2018 in de AB&W-vergadering de Beleidsregel tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten Altena vastgesteld. Deze beleidsregel maakt het mogelijk om voor maximaal twee jaar een vergunning te krijgen voor de huisvesting van arbeidsmigranten op bedrijventerreinen of het buitengebied.

De tijdelijke vergunningen die op basis van deze beleidsregel worden verleend worden gezien als pilots. De ervaringen met deze pilots kunnen worden gebruikt voor de op te stellen integrale beleidsnota.

Om tot een juiste werkwijze voor Altena te komen wordt eerst in kaart te gebracht wat de werkelijke vraag is. Tevens is het van belang vast te stellen hoeveel arbeidsmigranten er nu al aanwezig zijn en waar ze precies zijn gehuisvest. Daarnaast worden de wensen en ideeën van de verschillende procespartijen in kaart gebracht.

Aan de hand van deze uitkomsten wordt er beleid opgesteld. Dit doen we samen in de vorm van een participatieproject. Onderdeel van het beleid vormen de regels/ randvoorwaarden waar huisvesting binnen de gemeente Altena aan moet voldoen.

Daarnaast wordt in het beleid extra aandacht besteed aan interactie:

-
- van en naar inwoners,
 - van bestuur naar inwoners,
 - van bestuur naar ondernemers, en
 - van ondernemers naar inwoners in het geval er concrete initiatieven zijn.

In overleg met diverse partijen wordt hier een werkvorm voor gekozen die zowel bruikbaar is voor het beleidsmatige proces maar ook in geval van projectaanvragen kan worden toegepast.

Zolang de integrale beleidsnota voor de huisvesting van arbeidsmigranten nog niet is vastgesteld kent de gemeente Altena twee beleidsregels voor de huisvesting van arbeidsmigranten:

1. Voor de huisvesting van arbeidsmigranten in woonbestemmingen: Beleidsregel huisvesting uitzendmigranten Altena 2019
2. Voor de huisvesting van arbeidsmigranten op bedrijventerreinen en in het buitengebied: Tijdelijke beleidsregel huisvesting arbeidsmigranten Altena.