

Beleidsnota

Huisvesting arbeidsmigranten 2009



Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	5
2. De arbeidsmigrant en zijn huisvesting	7
2.1 Aard en omvang.....	7
2.2 Huisvestingsvraagstuk	7
2.3 Nationale en provinciale context	8
3. Betrokkenen en hun rol	10
3.1 Bedrijven.....	10
3.2 Bemiddelings- en uitzendbureaus	10
3.3 Arbeidsmigranten.....	12
3.4 Gemeente.....	12
3.5 Huisvestingsorganisaties	12
4. Regelgeving	14
4.1 Regelgeving voor tijdelijke bewoning	14
4.2 Bouwverordening en Gebruiksbesluit.....	15
4.3 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens	15
5. Huisvestingsvormen	17
5.1 Visie.....	17
5.2 Huisvesting in pensions	17
5.3 Logies verstrekken in voormalige woonhuizen	18
5.4 Corporaties	18
6. Uitvoering	19
6.1 Provinciale afstemming	19
6.2 Gemeentelijke uitvoering.....	19
6.3 Handhaving.....	20
Bijlage 1 Bronnen	21
Bijlage 2 Inspectielijst SKIA-keurmerk	22
Bijlage 3 Referentiebeelden containerwoningen	23

1. Inleiding

Met het opengaan van de Europese arbeidsgrenzen krijgt Nederland steeds meer te maken met buitenlandse arbeiders die hier tijdelijk komen werken. Ook in de gemeente Vlissingen werken deze zogenaamde arbeidsmigranten op tijdelijke basis. Deze mensen hebben in de periode dat ze werken een dak boven hun hoofd nodig. In de praktijk blijkt het vinden van geschikte huisvesting niet eenvoudig, waardoor zowel bij de huisvesting als in de woonstraten ongewenste situaties ontstaan.

Vlissingen wil de arbeidsmigranten binnen haar gemeente goede huisvestingsmogelijkheden bieden. Vandaar dat zij beleid heeft ontwikkeld voor deze doelgroep.

Bij de totstandkoming van deze nota zijn onder andere de volgende organisaties en bronnen geraadpleegd:

- De handreiking "Ruimte voor arbeidsmigranten" van VROM (opgesteld in samenwerking met de VNG en de VIA (vereniging internationale arbeidsbemiddelaars));
- De Taskforce Huisvesting arbeidsmigranten (met daarin de vertegenwoordigingen van de gemeenten Reimerswaal, Terneuzen en Vlissingen);
- De woningcorporatie l'escaut;
- Stichting Keurmerk Internationale arbeidsbemiddeling
- Lokaal opererende uitzend- en bemiddelingsbureaus;
- Internetonderzoek naar actualiteiten en de ervaringen van andere gemeenten (o.a. Bergen op Zoom, Breda, Roosendaal, Rotterdam, Schiedam).

In gemeente Vlissingen

De Gemeente Vlissingen kent een lange historie van tijdelijke bewoners, van oudsher als havenstad en in recentere tijden met name in de vorm van kamerverhuur voor studenten. De laatste jaren is er een verschuiving van studenten naar arbeidsmigranten als kamerbewoner en neemt het aantal panden voor kamerverhuur toe. Vanuit de samenleving leidt dit tot meldingen van illegale situaties en de overlast in de straat.

Daarbij is de verwachting dat de vraag naar arbeidsmigranten in de toekomst zal groeien. Het doorzetten van de kredietcrisis zal de groei wellicht temperen, maar de vraag blijft bestaan.

De gemeente heeft op deze situatie gereageerd door op 24 juni 2008 de volgende besluiten te nemen:

1. *Vanaf 15 juli 2008 tot 15 juli 2009 over te gaan tot instellen van een moratorium in een deel van de Scheldebuurt (gedurende die periode worden geen omzettingsvergunningen verleend);*
2. *Het verzoek om een omzettingsvergunning inzake Bouwen Ewoutstraat 31 te weigeren;*
3. *Het verzoek om een onttrekkingsvergunning inzake Bouwen Ewoutstraat 30 te weigeren;*
4. *Per 15 juli 2008 tot het instellen van een "Meldpunt Overlast Kamerverhuur". Hierbij wordt aangesloten bij de bestaande applicatie Topdesk;*
5. *De vier bovengenoemde voorstellen na besluitvorming in college te publiceren (+persbericht);*
6. *Toezicht en handhaving op tijdelijke huisvesting te intensiveren (overeenkomstig vastgesteld handhavingsbeleid (Kadernota));*
7. *Voor 1 december 2008 te komen met een structurele oplossing voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in de vorm van een beleidsnota.*

Ad 1. Het instellen van het zogenaamde moratorium heeft een drieledig doel:

1. het inventariseren van de bestaande situatie;
2. te komen tot een structurele oplossing voor het huisvestingsvraagstuk;

3. het woon en leefklimaat in de straat/wijk te waarborgen.

Ad 4. Het instellen een kamerverhuurmeldpunt draagt bij aan een goede inventarisatie en kanalisering van de klachten en afhandeling hiervan.

Ad 6. Het bieden van structurele oplossingen voor huisvesting dient samen te gaan met een specifiek handhavings- en toezichtsoverlegstructuur voor de aanpak van illegale situaties.

Ad 7. Het structureel beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten dient oplossingen aan te dragen voor huidige situatie waarin de huisvesting van arbeidsmigranten tot overlast en illegale situaties leidt en voor de toekomstige situatie waarbij een toename van deze doelgroep wordt verwacht. Wethouder Polderman heeft in de raadscommissie van 4 december 2008 aangegeven dat de commissie in februari 2009 nader wordt geïnformeerd over het te voeren beleid.

Leeswijzer

In deze nota staat het gemeentelijke beleid beschreven voor de huisvesting van arbeidsmigranten en geeft daarmee uitvoering aan punt 7 van het collegebesluit van 24 juni 2008. Dit beleid heeft uiteraard sec betrekking op legale arbeiders die indien nodig beschikken over een geldige tewerkstellingsvergunning.

Allereerst zal ingegaan worden op het verschijnsel arbeidsmigrant en zijn huisvesting. Hierbij komt naast de aard en omvang ook de beleidscontext aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de betrokkenen die een rol spelen bij de huisvesting van arbeidsmigranten. Vervolgens behandelt hoofdstuk 4 de regelgeving die betrekking heeft op de huisvesting van deze doelgroep. Hoofdstuk 5 gaat in op de toegestane vormen van huisvesting voor arbeidsmigranten in de gemeente Vlissingen. De uitvoering van het beleid wordt beschreven in hoofdstuk 6. Aan het eind van elk hoofdstuk staan de beleidsuitgangspunten uit dat hoofdstuk samengevat.

In de bijlage is een lijst met geraadpleegde bronnen opgenomen en de inspectielijst van het SKIA-keurmerk.

2. De arbeidsmigrant en zijn huisvesting

2.1 Aard en omvang

Nederland

Landelijk is de schatting dat er ruim 100.000 buitenlandse werknemers zijn en deze zijn voor een groot deel afkomstig uit de nieuwe EU- lidstaten¹. Er wordt dan gesproken over de Midden- en Oost - Europese lidstaten die sinds 1 mei 2004 lid zijn van de Europese Unie (Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen). De inwoners van deze landen kunnen met hun EU-paspoort sinds 1 mei 2007 zonder beperkingen in Nederland aan de slag. Indien zij in Nederland willen gaan werken, hebben zij geen tewerkstellingsvergunning meer nodig. De huidige situatie is dat, van de werknemers met een buitenlandse nationaliteit die in Nederland werken, de meesten van Poolse afkomst zijn.

Zeeland:

In de provincie Zeeland zijn er naar schatting 2.500 arbeidsmigranten structureel werkzaam in de agrarische sector, de bouw en industrie. De agrarische sector kent, met zijn oogstperioden, duidelijke pieken in de vraag naar tijdelijke werknemers. Tijdens een dergelijke piek kan het aantal aanwezige arbeidsmigranten verdubbelen. In de bouw- en industriesector is de vraag naar tijdelijke werknemers afhankelijk van de orderportefeuille. Uitgaande van een redelijk constante orderportefeuille uit bedrijfskundig oogpunt, zullen de schommelingen in het aantal benodigde werknemers minder extreem zijn.

Vlissingen:

Binnen de gemeentegrenzen zijn de arbeidsmigranten voornamelijk werkzaam in de industrie. Een grove schatting van het aantal arbeidsmigranten dat structureel in Vlissingen werkt komt uit op 250 – 400 personen. Hoeveel van deze migranten in Vlissingen woont is niet te herleiden, evenmin als het te herleiden is welke arbeidsmigranten wel in Vlissingen wonen en in een andere gemeente werken. Vlissingen erkent dat door de krapte op de arbeidsmarkt de omvang van het aantal arbeidsmigranten in potentie groter is.

De essentie van het voorgaande is dat de aanwezigheid van de arbeidsmigrant een permanent verschijnsel is in Nederland en ook in de gemeente Vlissingen. De bijdrage die zij leveren aan de economie is onmisbaar. Het is dan ook van belang deze personen een plek te geven in de samenleving. Dit moet het uitgangspunt zijn voor het te formuleren beleid, waarbij de precieze aantallen minder van belang zijn.

2.2 Huisvestingsvraagstuk

De meeste arbeidsmigranten wonen hier niet, ze hebben namelijk hun hoofdverblijf in het land van herkomst. Ze verblijven hier dus tijdelijk. Bij hun huisvesting is dan sprake van logies, in plaats van wonen. Voor logies gelden andere eisen dan voor wonen (bijvoorbeeld kleinere verblijfsruimte). Slechts een kleine groep denkt aan een permanent verblijf. Voor hen gelden de gewone regels voor wonen en woonruimteverdeling.

Begrippenkader

Bij tijdelijke huisvesting zijn de onderstaande typering en aan de orde:

- Kamerverhuur
- Logies
- Logiesgebouw
- Pension

¹ Handreiking "Ruimte voor arbeidsmigranten" (2008)

De gemeente Roosendaal heeft in haar beleid een helder en eenduidige omschrijving van deze begrippen opgenomen (zie onderstaand kader). Voorgesteld wordt dit begrippenkader ook in het vervolg van deze beleidsnotitie te gebruiken.

Het begrip "Kamerverhuur"

Kamerverhuur valt te omschrijven als "het bedrijfsmatig (nacht)verblijf aanbieden, waarbij het kenmerk is dat de kamerhuurder ter plaatse het hoofdverblijf heeft". Hierbij is er sprake van een omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte.

Het begrip "Logies"

Onder logies wordt verstaan: "het bedrijfsmatig (nacht)verblijf aanbieden, waarbij het kenmerk is dat de betreffende persoon het hoofdverblijf elders heeft".

Er zijn twee gradaties 'logies' te onderscheiden, die vanuit de ruimtelijke ordening relevant zijn. Logies kan (op beperkte schaal) plaatsvinden in reguliere woningen en qua verschijningsvorm dezelfde is als kamerverhuur. Hierbij wordt de woning wettelijk gezien onttrokken aan de woningvoorraad. Logies kan echter ook op grootschaliger niveau plaatsvinden (meer dan tien personen) in daartoe ingerichte logiesgebouwen.

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".

Het begrip "Pension".

Onder pension wordt verstaan: "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 wordt naast het beschikbaar stellen van verblijf ook andere faciliteiten geboden, zoals eten en drinken.

"Arbeidsmigranten in Roosendaal"
Roosendaal juni 2008

2.3 Nationale en provinciale context

De arbeidsmigrant en zijn huisvesting is een zeer actueel maatschappelijk vraagstuk. Op de verschillende overheidsniveaus wordt aandacht besteed aan dit onderwerp. De formulering van het gemeentelijk beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten vindt dan ook plaats in de onderstaande nationale en provinciale context.

Rijk:

In het voorjaar van 2008 hebben de VROM-Inspectie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA) regionale bijeenkomsten georganiseerd over huisvesting van arbeidsmigranten. Aan de bijeenkomsten werd deelgenomen door werkgevers, huisvesters en gemeenten die bij de huisvesting betrokken zijn. Naast diverse vormen van huisvesting, de wettelijke regels en de handhaving, is daarbij ook aandacht besteed aan aspecten als communicatie, imago, rol van de werkgever en inburgering van de doelgroep.

Als tussenproducten zijn ten behoeve van de regiobijeenkomsten factsheets over de genoemde onderwerpen ontwikkeld. De factsheets en de resultaten van de regiobijeenkomsten vormen samen met de in 2006 door de VROM-Inspectie uitgebrachte handreiking 'Tijdelijke werknemers onder dak' de basis voor de handreiking "Ruimte voor arbeidsmigranten"(2008).

De handreiking beschrijft praktijksituaties en bevat recente voorbeelden van huisvestingsvormen die gerealiseerd zijn of binnenkort worden gerealiseerd. Deze handreiking is een momentopname van een maatschappelijk vraagstuk dat wordt gekenmerkt door een grote dynamiek.

Provincie:

Vanuit de provincie Zeeland wordt op twee vlakken aandacht besteed aan de huisvesting van arbeidsmigranten:

Handhaving:

In het B-PHO van 29 maart 2008 is naar aanleiding van het jaarverslag SEPH 2007 gevraagd naar de resultaten tot nu toe van het project Onveilige huisvesting. Er wordt in dit bestuurlijk overleg aandacht gevraagd voor onveilige en illegale huisvesting omdat dit nog steeds als probleem wordt ervaren. Het zijn vaak arbeidsmigranten die gehuisvest worden onder dergelijke omstandigheden.

Vervolgens is in het A-PHO van 17 juni 2008, naar aanleiding van de gevraagde aandacht vanuit het bestuurlijk overleg, afgesproken om in de tweede helft van 2008 weer een project op te starten in het kader van illegale en onveilige huisvesting.

De doelstelling van het project is tweeledig.

1. Het tot stand brengen van een of meerdere handreikingen ten behoeve van de aanpak van illegale en onveilige huisvesting;
2. Het gezamenlijk uitvoeren van een (provinciebrede) controle-actie, inclusief evaluatie.

Beleid:

Tijdens het PHO Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting van 21 mei 2008 wordt geconstateerd dat in meerdere gemeenten de huisvesting van arbeidsmigranten in toenemende mate tot illegale situaties en overlast leidt. Gezien het grensoverschrijdende karakter van het verschijnsel en het belang van overeenstemming in beleid ter voorkoming van het waterbedeffect, worden de gemeente Reimerswaal, Terneuzen en Vlissingen gevraagd zich te buigen over de mogelijkheden. De drie gemeenten verenigen zich in de Taskforce Huisvesting arbeidsmigranten.

Het doel van de Taskforce is te komen tot een structurele oplossing voor de huisvesting van arbeidsmigranten, in de vorm van Zeeland breed toepasbaar gemeentelijk beleid. Een nevensdoelstelling is het uitwisselen van de ervaringen met het huidige lokaal gehanteerde beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het is niet de bedoeling dat de uitwisseling van ervaringen stopt met het vaststellen van provincie breed beleid, maar dat ook deze uitwisseling een permanent karakter krijgt om de effecten van het beleid te monitoren en het beleid desgewenst te kunnen bijstellen (actualiteit en maatwerk).

3. Betrokkenen en hun rol

Bij de huisvesting van arbeidsmigranten zijn meerdere partijen in meer of mindere mate betrokken. Dit hoofdstuk benoemt deze partijen en geeft daarbij kort aan welke rol zij kunnen hebben in het verbeteren van de huisvesting van arbeidsmigranten.

3.1 Bedrijven

Bedrijven in de industrie, bouw en agrarische sector kampen met een tekort aan (met name lager opgeleid) personeel. Om structureel of voor pieken aan voldoende werknemers te komen wordt over de grens gekeken. Soms worden buitenlandse werknemers door de bedrijven zelf naar Nederland gehaald, in de meeste gevallen worden bemiddelings- of uitzendbureaus ingeschakeld.

Om beter grip te krijgen op de arbeids- en woonomstandigheden van de arbeidsmigrant dienen bedrijven die arbeidsmigranten inhuren te worden aangespoord enkel samen te werken met gecertificeerde bemiddelings- en uitzendbureaus. Het aansprakelijk stellen van bedrijven bij het werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus (zie kader) is hier een voorbeeld van.

Bedrijven aansprakelijk bij werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus

Bedrijven die werknemers inhuren via niet-gecertificeerde uitzendbureaus kunnen door uitzendkrachten aansprakelijk gesteld worden voor het betalen van het wettelijk minimumloon en vakantiegeld. De ministerraad heeft ingestemd met een voorstel van minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister Hirsch Ballin van Justitie om het Burgerlijk Wetboek daartoe te wijzigen. Met het voorstel zet het kabinet een volgende stap in de strijd tegen malafide uitzendbureaus.

De uitzendkracht kan in de toekomst kiezen wie hij aansprakelijk stelt als een niet-gecertificeerd uitzendbureau hem niet of onvoldoende betaalt. De uitzendkracht kan het loon opeisen bij het uitzendbureau of bij het bedrijf dat hem via het uitzendbureau heeft ingehuurd. Nu kan de uitzendkracht het loon alleen opeisen bij een uitzendbureau en zijn bedrijven die zaken doen met malafide uitzendbureaus niet aansprakelijk. Bij een bedrijf kan de uitzendkracht het loon ter hoogte van maximaal het minimumloon en vakantiegeld eisen.

Bedrijven krijgen door de aansprakelijkheid meer belang bij het werken met een gecertificeerd uitzendbureau. Uitzendkrachten kunnen die bedrijven niet aansprakelijk stellen als het uitzendbureau niet het loon betaalt of onvoldoende betaalt. Uitzendbureaus krijgen er meer belang bij zich te laten certificeren omdat het voor bedrijven aantrekkelijker wordt om met hen zaken te doen.

Persbericht RVD, 29.08.2008

3.2 Bemiddelings- en uitzendbureaus

Bemiddelings- en uitzendbureaus voorzien in een vraag naar (tijdelijke) werknemers. Als de werknemers van buiten Nederland worden gehaald, zijn zij de eerst aangewezen partij om de huisvesting te verzorgen.

Door de grote vraag naar werknemers ontstaat een wildgroei aan bemiddelings- en uitzendbureaus, met het gevaar op onveilige en illegale arbeids- en woonomstandigheden. Om het kaf van het koren te scheiden, zijn er verschillende criteria voor bonafide bureaus:

NEN 4400-1 certificaat

Voor een uitzendonderneming is het hebben van een NEN 4400 certificaat een formeel criterium. Dit landelijke, hoogwaardige en onafhankelijke certificaat is er sinds 2007 voor alle Nederlandse uitzendondernemingen. Van de ongeveer 7000 uitzendbureaus hebben er ongeveer 1400 een NEN-4400 certificaat. Het certificaat maakt duidelijk dat aan wettelijke vereisten is voldaan. Zo bewijzen gecertificeerde uitzendondernemingen met het keurmerk onder andere dat hun (personeels)administratie op orde is, dat zij op tijd belastingen en

sociale verzekeringspremies betalen en dat hun medewerkers gerechtigd zijn om arbeid in Nederland te verrichten. Met dit keurmerk behoeden zij bovendien hun opdrachtgevers voor de gevolgen van aansprakelijkheid voor niet afgedragen belastingen, sociale premies en werken met illegalen. De stichting Normering Arbeid houdt een register bij van gecertificeerde ondernemingen. Om lid te worden van een branchevereniging binnen de uitzendbranche is het hebben van de NEN 4400-1 een vereiste.

Lid van branchevereniging

Van de 1400 NEN-gecertificeerde ondernemingen zijn zo'n 1000 uitzendondernemingen lid van een branchevereniging. Binnen de uitzendsector zijn er drie brancheverenigingen:

- de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU);
- de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU);
- de Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA).

In onderstaand kader wordt kort ingegaan op de verschillen tussen deze organisaties.

ABU

De 360 ABU-leden vertegenwoordigen zo'n 70% van de reguliere uitzendmarkt. De ABU heeft een eigen CAO voor Uitzendkrachten die door alle uitzendbureaus in Nederland, behalve de NBBU leden, toegepast moet worden. In die CAO staan specifieke normen die betrekking hebben op buitenlandse uitzendkrachten. Zo zijn er bepalingen over goed werkgeverschap, is er een actieve zorgplicht én zijn er minimumnormen voor huisvesting (toegestane woonvormen, de registratie van locaties, de maximale bezetting, veiligheidsvereisten en minimale vierkante meters). Deze regelingen zijn door de VIA, NBBU en de ABU gezamenlijk overeengekomen met de vakbonden.

NBBU

De NBBU richt zich specifiek op het Midden- en Kleinbedrijf. De branchevereniging heeft zo'n 600 leden. De NBBU heeft een eigen CAO voor Uitzendkrachten. Deze CAO is gedispenseerd van de ABU-CAO. In de NBBU CAO staan echter dezelfde specifieke bepalingen en normen met betrekking tot (huisvesting van) de arbeidsmigranten.

VIA

VIA-leden richten zich volledig op het bemiddelen van arbeidsmigranten. De 35 leden van de VIA zijn, indien zij geen lid zijn van de NBBU, gehouden aan de ABU-CAO voor Uitzendkrachten. Daarnaast vereist de VIA dat leden voldoen aan de eisen van het European Legal Labour Certificate (een keurmerk uitgegeven door de Stichting Keurmerk Internationale Arbeidsbemiddeling, SKIA). Deze eisen hebben betrekking op huisvesting, brandveiligheid, aantal m² vloeroppervlak per arbeidsmigrant, ziektekostenverzekering, sociale en medische begeleiding, enzovoort.

Handreiking "Ruimte voor arbeidsmigranten"

European Legal Labour Certificate

De ophef over de wijze waarop tijdelijke arbeidskrachten uit het buitenland behandeld worden is voor de Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA) de aanleiding geweest om een keurmerk te ontwikkelen. Een keurmerk dat aangeeft dat de werkgever op een menselijke manier met zijn medewerkers omgaat: het "European Legal Labour Certificate" (ELLC)

Ondernemingen die het ELLC ontvangen worden minimaal 2 maal per jaar gecontroleerd op de wijze waarop zij omgaan met de buitenlandse medewerkers. Deze controle heeft onder andere betrekking op:

1. huisvesting (soort huisvesting, hoeveelheid m² leefruimte, sanitaire voorzieningen, kookgelegenheid, brandveiligheid)
2. vervoer (verzekering, vervoersvergunningen)
3. medische zorg (afsluiten ziektekostenverzekering)

4. sociale begeleiding (introductieprogramma, informatie in de eigen taal)
5. controle op identiteitspapieren
6. vierentwintiguurs hulpdienst
7. handboek huis en leefregels in de taal van de medewerker

Het certificaat wordt uitgegeven door de Stichting Keurmerk Internationale Arbeidsbemiddeling, SKIA. Deze Stichting geeft een certificaat uit, nadat zij van de externe, onafhankelijke controlerende organisatie, VRO, een signaal heeft gekregen dat de gecontroleerde organisatie voldoet aan de eisen. Evengoed trekt de Stichting een certificaat weer in als blijkt dat een organisatie niet (meer) aan de eisen voldoet.

De SKIA werkt op dit moment aan het uitbreiden van hun systematiek. Deze vernieuwde systematiek houdt kort gezegd in dat alle werkgevers die arbeidsmigranten huisvesten SKIA-gecertificeerd kunnen worden. Daartoe wordt eerst de organisatie gecontroleerd door een onafhankelijke Certificerende Instelling op een aantal administratieve processen (Inspectielijst Goed Werkgeverschap). Na goedkeuring van die organisatie worden alle huisvestingslocaties gecontroleerd (Inspectielijst Huisvesting per pand) en eveneens na goedkeuring opgenomen in een register. Dat register is voor belanghebbenden (gemeenten) door middel van een inlogcode toegankelijk. Het register laat per gemeente zien op welke locaties (adressen) arbeidsmigranten gehuisvest zijn. Per huisvestingslocatie wordt tevens aangegeven wat het maximum aantal bewoners is en wie de werkgever is met wie contact kan worden opgenomen, 24 uur per dag, 7 dagen per week. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de eisen die de SKIA stelt aan de huisvesting van arbeidsmigranten.

3.3 Arbeidsmigranten

De arbeidsmigrant komt voor korte of langere tijd, maar over het algemeen tijdelijk, naar Nederland voor werk. De tijdelijkheid van zijn aanwezigheid maakt zijn rol bij de huisvesting van minder belang, hoe paradoxaal dit ook lijkt. De structurele oplossing voor huisvesting wordt geboden voor het fenomeen arbeidsmigrant, de persoonlijke invulling van de huisvesting is een zaak tussen bewoner en huisvester.

Arbeidsmigranten komen vanuit een andere cultuur en zonder kennis van de taal naar Nederland. Ze werken vaak lang en onregelmatige tijden en hebben daardoor weinig contact met de lokale bevolking. De verblijftijd in Nederland is te kort om onderdeel te kunnen vormen van de sociale structuren in een wijk. Voorlichting aan en begeleiding van arbeidsmigranten is dan ook van wezenlijk belang voor een zo aangenaam mogelijk verblijf in Nederland. De werkgever is hierbij de eerst aangewezen instantie om deze begeleiding op zich te nemen.

3.4 Gemeente

Het huisvesten van arbeidsmigranten is geen taak voor de gemeente. De arbeidsmigrant zelf of de uitzend- en bemiddelingsorganisatie is eerste verantwoordelijke bij de huisvesting van arbeidsmigranten. De taak van de gemeente beperkt zich in dit verband tot het faciliteren bij de totstandkoming, stimuleren van gewenste huisvestingsvormen en toetsen van huisvesting.

Daarnaast ligt er voor de gemeente een taak bij de handhaving van regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan (brand)veiligheid voor de gehuisveste arbeidsmigranten, maar ook overtredingen op het vlak van bijvoorbeeld de bouwregelgeving, het bestemmingsplan of de openbare orde.

3.5 Huisvestingsorganisaties

Bij de daadwerkelijke huisvesting van arbeidsmigranten spelen professionele huisvestingsorganisaties een rol. Hierbij moet naast de kamerverhuurbedrijven ook gedacht worden aan corporaties. Deze organisaties hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor het

aanbieden van goede huisvesting. Daarnaast dienen de huisvesters gestimuleerd te worden enkel samen te werken met gecertificeerde bemiddelings- en uitzendbureaus.

Woningcorporatie L'escaut heeft zich positief uitgesproken over de rol die de corporatie kan spelen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. L'escaut heeft goede ervaringen opgedaan met het huisvesten van studenten in hun vastgoed. Bij deze doelgroep wordt er ook gebruik gemaakt van begeleiders die als aanspreekpunt dienen voor de kamerhuurders en de omgeving.

Beleidsuitgangspunten:

1. Het huisvesten van arbeidsmigranten is geen taak van de gemeente. De gemeente heeft in dit verband wel de taak om te faciliteren, stimuleren en toetsen bij de totstandkoming van huisvesting voor arbeidsmigranten.
2. De gemeente werkt enkel samen met gecertificeerde bemiddelings- en uitzendbureaus.

4. Regelgeving

De omvang van de huisvesting van arbeidsmigranten is de laatste jaren steeds meer toegenomen. De regelgeving met betrekking tot dit verschijnsel is achtergebleven. De huidige omvang, de bijverschijnselen en de prognoses vragen om een helder huisvestingsbeleid voor deze doelgroep.

Dit hoofdstuk gaat in op de regelgeving die betrekking heeft op de huisvesting van arbeidsmigranten.

4.1 Regelgeving voor tijdelijke bewoning

Het huidige gemeentelijke beleid voor tijdelijke bewoning is geregeld in de Huisvestingsverordening Vlissingen 2006 en de verordening Recreatiewoningen 1994. Volgens de Huisvestingsverordening mag een woning gebruikt worden voor kamerverhuur indien een omzettingsvergunning is verkregen. Het gaat hierbij om een omzetting van zelfstandige woning naar onzelfstandige woning. Kanttekening hierbij is dat er alleen sprake is van een onzelfstandige woning als de bewoner zijn hoofdverblijf in Vlissingen heeft. Hij staat dus ingeschreven in de Vlissingse GBA.

Voor het toekennen van de omzettingsvergunning stelt de Huisvestingsverordening de volgende regels:

- een maximum aantal kamerverhuurpanden per postcodegebied (10%);
- de eis dat tussen kamerverhuurpanden minimaal twee reguliere woningen moeten staan.

Indien kamers worden verhuurd aan personen die niet ingeschreven staan, is er sprake van logies. Zoals al eerder gezegd hebben veel arbeidsmigranten hun hoofdverblijf in het land van herkomst. Het huisvesten van deze groep valt dus onder het verstrekken van logies. Voor het verstrekken van logies in een woning is een onttrekkingsvergunning benodigd, aangezien het verstrekken van logies niet onder de bestemming Wonen valt en de woning als zodanig aan de woningvoorraad wordt onttrokken. De toekennen van deze vergunning is op dit moment geregeld in de verordening Recreatiewoningen 1994.

Het college verleent de onttrekkingsvergunning, indien naar zijn oordeel het met de onttrekking gediende belang groter is dan het belang van het behoud of de samenstelling van de woningvoorraad. In principe geldt deze verordening voor alle woonruimte in de gemeente Vlissingen.

Echter de verordening Recreatiewoningen is in essentie gericht op het niet permanent en recreatief gebruik van een woning. De verordening bevat dan ook geen adequate basis voor het reguleren van spreiding, omvang en aard van het verstrekken van logies aan arbeidsmigranten.

Voorgesteld wordt om gezien:

- *De aard van het verschijnsel (geen inwoners van Vlissingen, niet recreatief, wel permanente bewoning door wisselende personen);*
- *De omvang van de doelgroep;*
- *De leemte in de regelgeving met betrekking tot de huisvesting van deze doelgroep;*

regelgeving op te stellen die specifiek gericht is op het logies verstrekken aan arbeidsmigranten, vanuit de visie op de huisvestingsvormen die deze beleidsnotitie verwoord.

Deze regelgeving regelt de spreiding, omvang en aard van de complexen waarin logies aan arbeidsmigranten wordt verstrekt. Daarnaast worden voorwaarden gesteld aan de doelgroep en aan de huisvesting, zoals:

- De huurders zijn in het bezit van een arbeidscontract bij een gecertificeerd bemiddelings- of arbeidsbureau;
- De huurders hebben hun hoofdverblijf elders;
- De huisvesting voldoet aan de regels die de brancheverenigingen stellen aan de woonruimte voor hun werknemers (SKIA-keurmerk).

De juridische vorm waarin deze regelgeving wordt vervat is onderwerp van nader onderzoek.

4.2 Bouwverordening en Gebruiksbesluit

Bij het (ver)bouwen en gebruiken van een pand zijn de gemeentelijke Bouwverordening en het Gebruiksbesluit van toepassing. De gemeentelijk Bouwverordening stelt onder andere: *“Het is verboden zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van het college een kamerverhuurpand in gebruik te hebben of te houden.” (artikel 6A.2)*

Aansluitend daarop stelt het Gebruiksbesluit:

“1. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders:

a. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken voor zover daarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen.” (artikel 2.11.1)

Voorts stelt het Gebruiksbesluit dat voor het verschaffen van nachtverblijf aan minder dan het gestelde aantal personen een gebruiksmelding bij de gemeente moet worden gedaan.

Via de gebruiksvergunning worden voorwaarden verbonden in het belang van voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand

De verantwoordelijkheid voor het veilig gebruik van een bouwwerk of inrichting ligt bij de gebruiker en/of eigenaar van het pand. Dit is dus ook degene die de gebruiksvergunning bij de gemeente moet aanvragen. De gebruiker is de persoon of de organisatie die een bepaald gebouw voor een bepaald doel gebruikt of exploiteert. De gebruiker kan dus de eigenaar zijn maar ook de huurder. Overigens kan ook de eigenaar de gebruiksvergunning aanvragen.

Met deze regelgeving dient voor de huisvestingsvormen “kamerverhuur” en “bedrijfsmatig nachtverblijf verschaffen” minstens een gebruiksmelding te worden gedaan en in de meeste gevallen een gebruiksvergunning te worden aangevraagd.

4.3 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

Op grond van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) is de gemeente verplicht om een Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) te hebben en te onderhouden. In de GBA zijn gegevens opgenomen van iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft en binnen de gemeente woonachtig is. Het doel van de GBA is de overheid te voorzien van persoonsgegevens die nodig zijn voor de uitvoering van haar taken. Indien er signalen zijn dat er meerdere personen op een adres staan ingeschreven, zonder dat er sprake is van een gezins- of familieband kan een controle worden uitgevoerd. Dit kan duiden op kamerbewoning. Het probleem met onrechtmatige bewoning is echter dat er vaak geen sprake is van inschrijving in de GBA.

Artikel 65 van de Wet GBA stelt ten aanzien van de verplichtingen van de burger het volgende: *“Degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zal houden, is verplicht zich binnen vijf dagen na de aanvang van zijn verblijf in persoon te melden bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft om daarbij schriftelijk aangifte van verblijf en adres te doen.”*

Opgemerkt wordt dat het in de praktijk doorgaans moeilijk zal zijn om te bewijzen hoe lang iemand in Nederland zijn verblijf houdt. Dit zou wellicht kunnen worden aangetoond op basis van een arbeidscontract of een huurovereenkomst. Ook kan bij een hercontrole worden nagegaan of dezelfde personen nog steeds in het pand verblijven. Dit vormt ook een aanwijzing voor de verblijfsduur.

5. Huisvestingsvormen

In den landen wordt er volop gedacht over mogelijke (tijdelijke) huisvestingsvormen voor arbeidsmigranten, variërend van permanente units bij agrarische bedrijven in het buitengebied (Reimerswaal) tot aan het tijdelijk ombouwen van leegstaande kantoren tot "Polenhotels" binnen de bebouwde kom (Westland).

Dit hoofdstuk beschrijft hoe Vlissingen om wil gaan met de huisvesting van arbeidsmigranten in haar gemeente.

5.1 Visie

De gemeente Vlissingen streeft naar een menswaardige huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in of aan de rand van de woongebieden. De verschijningsvorm van de huisvesting is bij voorkeur in pensions met een menselijke maat. Deze vorm van huisvesting biedt goede leefomstandigheden voor de arbeidsmigrant (centrale keuken, recreatiemogelijkheden, gelijkgestemden), schaalvoordelen voor de huisvester, en goede beheerbaarheid voor werkgever en gemeente.

Intensieve samenwerking tussen de huisvester, de werkgever en de gemeente bij de totstandkoming van deze vormen van huisvesting is cruciaal.

De pensions zijn niet bedoeld voor arbeidsmigranten die langere tijd in Nederland willen verblijven. De grens voor maximale verblijfsduur wordt gesteld op 6 maanden. Personen die langer dan 6 maanden in Nederland verblijven dienen zich in te schrijven bij de gemeente, conform artikel 65 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Als ingezetene van de gemeente kan deze groep gebruik te maken van de reguliere woningmarkt in Vlissingen.

5.2 Huisvesting in pensions

Zoals aangegeven in de visie heeft het de voorkeur arbeidsmigranten te huisvesten in pensions. Afhankelijk van de locatie in de stad varieert een pension in grootte van 10 tot maximaal 100 bedden. Locatie- en gebouwstudie moeten uitwijzen hoeveel bedden wenselijk zijn.

Bij de realisatie van deze huisvestingsvorm kan er gebruik gemaakt worden van bestaande gebouwen zoals leegstaande kantoorgebouwen en scholen. Daarnaast behoort ook nieuwbouw van pensions tot de mogelijkheid.

Bestaande gebouwen

Het hergebruik van (leegstaande) panden voor huisvesting van arbeidsmigranten is met het oog op snelle realisatie een goede optie. De gemeente en de huisvester bepalen gezamenlijk, afhankelijk van de locatie, de mogelijkheden van het complex. Voorwaarden voor het gebruik van bestaande complexen omvatten:

- De locatie en capaciteit worden in overleg met de gemeente bepaald, hierbij is leefbaarheid voor woonstraat en wijk een belangrijk criterium;
- De locatie bevindt zich in of aan de rand van het woongebied.
- Het maken van duidelijke afspraken over het beheer tussen huisvester en gemeente;
- De huisvesting voldoet aan het SKIA-keurmerk.
- Er sprake dient te zijn van gebruik door personen die elders hun hoofdverblijf hebben;
- Het beoogde hergebruik mag geen belemmeringen opleveren voor de omliggende functies;
- Het wijzigen van de bestemming.

Nieuwbouw van logiesgebouwen

Bij de nieuwbouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten spelen investeringsrendement en snelheid van realisatie een belangrijke rol. Deze aspecten bepalen de haalbaarheid en wenselijkheid van het type gebouw.

Een veelgebruikte voorziening voor tijdelijke bewoners is de containerwoning. Met name voor studentenhuisvesting wordt dit type bewoning in verschillende steden (Delft, Diemen, Amsterdam en Amersfoort) toegepast. In bijlage 3 zijn een aantal referentiebeelden opgenomen van deze vorm van huisvesting.

De gemeente en de huisvester bepalen gezamenlijk, afhankelijk van de locatie, de aard en omvang van het complex voor het verstrekken van logies aan arbeidsmigranten. De nieuwbouw van logiesgebouwen wordt toegestaan onder dezelfde voorwaarden als logies verstrekken in bestaande gebouwen.

5.3 Logies verstrekken in voormalige woonhuizen

De huidige vorm van huisvesting van arbeidsmigranten laat zich omschrijven als het verstrekken van logies in voormalige woningen. Zonder onttrekkingsvergunning is deze vorm van bedrijfsmatig nachtverblijf verschaffen illegaal.

Het logies verstrekken in voormalige woonhuizen heeft niet de voorkeur van de gemeente Vlissingen, zij is dan ook voornemens dit te ontmoedigen. Door middel van toezicht en handhaving zal deze vorm van huisvesting worden teruggedrongen.

5.4 Corporaties

Voor de corporaties wordt een rol gezien voor het beheer en de exploitatie van de pensions. Daarbij kan het corporatievastgoed dienen als achtervang bij een piek in de vraag naar huisvesting. Dit kan enerzijds door weinig courante woningen tijdelijk gebruiken als logiesvoorziening. Anderzijds kunnen projectwoningen tijdelijk worden verhuurd tot aan de sloop.

Als arbeidsmigranten langer in Nederland willen blijven zijn corporaties de aangewezen instanties om hen van huisvesting in de bestaande voorraad te voorzien.

Beleidsuitgangspunten:

3. In de gemeente Vlissingen worden tijdelijke arbeidsmigranten bij voorkeur gehuisvest in pensions, in of aan de rand van de woongebieden.
4. Arbeidsmigranten die langer 6 maanden in Nederland willen verblijven, moeten zich inschrijven bij de gemeente, daarna kunnen zij, zoals elke inwoner van Vlissingen huisvesting vinden in de bestaande woningvoorraad of in de kamerverhuur.

6. Uitvoering

6.1 Provinciale afstemming

Zoals eerder is aangegeven vindt er op provinciaal niveau afstemming plaats over het te hanteren gemeentelijk beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit overleg moet leiden tot eenduidig beleid binnen de provincie Zeeland. In de uitvoering wordt gestreefd naar afspraken met woningcorporaties en werkgevers.

De Zeeuwse directiekring van woningcorporaties is ondertussen betrokken bij het overleg. Zij hebben zich positief uitgesproken over de rol die de Zeeuwse corporaties kunnen spelen op het gebied van huisvesting voor arbeidsmigranten.

Beleidsuitgangspunt is dat gemeenten enkel samenwerken met gecertificeerde bemiddelings- of uitzendbureaus. De VIA, NBBU en de ABU zijn de brancheverenigingen die de belangen deze bureaus behartigen. Verschillende gemeenten/regio's in den landerijen zijn in overleg met de brancheverenigingen om tot afspraken te komen over de huisvesting van arbeidsmigranten. Het is de wens van Taskforce huisvesting arbeidsmigranten om voor de provincie Zeeland met de brancheverenigingen in overleg te treden en te komen tot een convenant.

6.2 Gemeentelijke uitvoering

Met het voorgestelde beleid wil de gemeente de arbeidsmigrant voorzien van menswaardige huisvesting tijdens zijn verblijf in Vlissingen en de bemiddelings- en uitzendbureaus de mogelijkheid bieden om efficiënt en snel werknemers te kunnen huisvesten, zonder gebruik te hoeven maken van het illegale circuit.

De realisatie van pensions voor arbeidsmigranten wordt in veel gemeenten gezien als een goede mogelijkheid voor de huisvestingsproblematiek. Gezien het recente besef van deze oplossingsrichting is er nog niet veel ervaring mee opgedaan. Echter uit gemeenten waar dergelijk voorzieningen reeds gerealiseerd zijn (Dordrecht: Short Stay Facility; Wateringen: hergebruik kantoorpand) komen positieve berichten.

Voorgesteld wordt om de uitvoering van het gemeentelijk beleid te beginnen met een pilot, waarin gemeente, woningcorporatie en werkgever(s) samenwerken aan de realisatie van een pensionvoorziening in de stad. Zoals als in de visie is aangegeven, is de rol van de gemeente hierbij faciliterend en regulerend. Het streven is om binnen gemeente Vlissingen afspraken te maken tussen gemeente, woningcorporaties en gecertificeerde werkgevers over het huisvesten van arbeidsmigranten in pensions.

Mogelijke partners voor het opzetten van de pilot zijn L'escout en AB Zeeland, beide hebben zich positief uitgesproken over het participeren in de totstandkoming van een structurele oplossing voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Een half jaar na ingebruikname van het pension wordt de pilot geëvalueerd. Hierbij wordt naast de werking van het pension met name gekeken naar de invloed van de voorziening op zijn omgeving. De uitkomsten van deze evaluatie zullen gebruikt worden om nadere randvoorwaarden te stellen aan de aard, omvang en spreiding over de stad van pensions voor arbeidsmigranten.

6.3 Handhaving

Geconstateerd wordt dat de Huisvestingsverordening, de verordening Recreatiewoningen, de Bouwverordening en het Gebruiksbesluit voldoende handvatten bieden om illegale situaties bij de huisvesting van arbeidsmigranten aan te pakken. Vanaf medio 2008 is hiervoor een intensief toezichttraject gestart. Echter handhaven zonder mogelijkheid om in legale vervangende huisvesting te kunnen voorzien, leidt tot het verplaatsen van het probleem en tot nieuwe illegale en onveilige situaties.

Uit onderhavige nota resulteert een specifiek beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten en daarmee oplossingen voor legale huisvesting. Naast invulling te geven aan dit beleid wordt blijvend ingezet op stringent toezicht en handhaving van illegale en onveilige huisvesting van arbeidsmigranten. Op basis van de resultaten van de administratie en fysieke controles zal het college, in geval van niet vergunde en/of onveilige situaties, het handhavingstraject inzetten overeenkomstig vastgestelde handhavingsbeleid (zie Kadernota Integrale Handhaving) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Dat betekent concreet:

- dat in geval niet aan Gebruiksbesluit wordt voldaan (veiligheidseisen) gebruik van het pand onmiddellijk dient te worden beëindigd;
- dat in geval er geen omzettings/onttrekkingsvergunning is verleend (en niet kan worden verleend op grond van huidige beleid) er een handhavingsbesluit wordt genomen;
- dat in het handhavingsbesluit de zogenoemde begunstigingstermijn (Awb-termijn waarbinnen de overtreding dient te worden beëindigd) indien wenselijk/noodzakelijk wordt afgestemd met de realisatie van voorzieningen volgens de Beleidsnota Huisvesting Arbeidsmigranten. Hiermee dient te worden voorkomen dat betreffende gebruikers op andere plaatsen illegaal worden gehuisvest.

Met het oog op de uitvoering van het beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt in mei in overleg met de raadscommissie beoordeeld of het moratorium verlengd moet worden.

Bijlage 1 Bronnen

Rapporten

- “Ruimte voor arbeidsmigranten”(2008), handreiking Vrom, augustus 2008
- “Arbeidsmigranten in Roosendaal”, Roosendaal, juni 2008
- “Tijdelijk (werken en) wonen in Breda”, Breda, september 2007
- “Tijdelijk (werken en) en wonen”, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, januari 2006
- “Convenant Huisvesting uitzendmigranten West Brabant”, 18 september 2008
- “Tijdelijk wonen in de Gemeente Westland”, gemeente Westland, 25 maart 2008

Internet

ABU	www.abu.nl
NBBU	www.nbbu.nl
VIA	www.via-eu.com
Stichting Keurmerk Internationale arbeidsbemiddeling	www.skia-eu.com
VROM	www.vrom.nl
VNG	www.vng.nl
Stichting Normering Arbeid	www.normeringarbeid.nl

Bijlage 2 Inspectielijst SKIA-keurmerk

Bijlage 3 Referentiebeelden containerwoningen

