RHO ADVISEURS

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Handreiking huisvesting van arbeidsmigranten

Een hulpmiddel op het terrein van ruimtelijke ordening

Publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Rho Adviseurs
Jeroen van Broekhoven en Ruud Louwes
Augustus 2021

Inleiding 2
1. Sturen op huisvesting: rollen en instrumenten 4
1.1 Gemeente 4
1.2 Provincie 5
1.3 Rijksoverheid 5
1.4 Regionale samenwerking gemeenten 6

2. Aanpak, regulering en landelijke kaders 7
2.1 Aanpak 7
2.1.1 Visie en beleid 7
2.1.2 Omgevingswet en beleid 16
2.2 Regulering 16
2.2.1 Bestemmingsplan en omgevingsplan en flexibiliteitsbepalingen 16
2.2.2 Stappenplan voor regels in het bestemmingsplan 20
2.2.3 Praktijkvoorbeelden 23
2.2.4 Omgevingsvergunning 23
2.2.5 De Huisvestingsverordening 23
2.2.6 Provinciale verordening ruimte 24
2.3 Landelijke kaders 26
2.3.1 Eisen uit het Bouwbesluit 26
2.3.2 Huisvestingswet 2014 27
2.3.3 Kwaliteitseisen en het Bouwbesluit 28
2.3.4 Wet aanpak woonoverlast 29

3. Realiseren van de huisvesting 30
3.1 Mogelijk maken van initiatieven 30
3.1.1 Toepassen kruimelgevallenregeling 30
3.1.2 Afwijken van een bestemmingsplan en omgevingsplan 31
3.1.3 Creëren van daagvlak 32
Voorbeeld in het creëren van draagvlak in de buurt 35
3.2 Ondersteuningsmogelijkheden vanuit het rijk 36

4. Handhaving 39
4.1 Handhaving Woningwet 39
4.2 Beginselplicht tot handhaving 39
4.3 Sancties 39
4.4 Combineren verschillende handhavingsmogelijkheden 40
4.5 Tool mogelijke acties bij gebruik strijdig met de regels 40
4.6 Relevante verwijzingen 40

INLEIDING

Voortraject en advies Roemer
Op 30 oktober 2020 kwam het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten met haar tweede advies *Geen tweederangsburgers*.[1] Hierin kaartte zij de kwetsbare positie van arbeidsmigranten aan, maar ook hun belang voor de economie. Het Aanjaagteam komt in dit advies met een pakket aan aanbevelingen voor het kabinet. Onderdeel daarvan is ook de verbetering van kennis rond de mogelijkheden op het gebied van sturen op huisvesting (aanbeveling 4.1.A). Zij beveelt aan een handreiking RO-instrumentarium op te stellen om gemeenten te helpen in de complexe materie rondom huisvesting en ruimtelijke ordening. Met deze handreiking wordt daar invulling aan gegeven. Daartoe zullen handvatten worden gegeven aan gemeenten om de ondernemer te helpen die huisvesting wil realiseren. De focus ligt daarbij op de ruimtelijke ordeningsinstrumenten van gemeenten en provincies en direct aanpalende instrumenten, zoals de huisvestingsverordening.

Gebruiker van de handreiking
Bij het lezen en het gebruikmaken van deze handreiking is het van belang in het achterhoofd te houden dat de ene gemeente de andere niet is. Gemeenten verschillen bijvoorbeeld in de grootte van het vraagstuk rond de huisvesting van arbeidsmigranten: in sommige gemeenten speelt dit enorm en wordt zelfs de huisvesting van arbeidsmigranten werkzaam uit andere regio's opgevangen. In andere gemeente is het vraagstuk kleiner. Ook het type bedrijven waar de arbeidsmigranten werkzaam zijn kan verschillen: van distributiecentrum, tot agrarisch bedrijf, tot vleesverwerkende industrie. Verder kan het type woonruimte waarin de huisvesting plaats vindt enorm uiteenlopen. Men kan onder meer wonen op het erf, wonen op een bedrijventerrein, wonen in chalets, wonen in een woonhuis in een woonwijk, wonen in een getransformeerd pand en op een kleinschalige locatie of grootschalige locatie. Vooral van belang is het verschil in beleid en ervaring op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten. Er zijn gemeenten die op nul beginnen, hun beleid nog moeten formuleren en in de lokale regelgeving een plek moeten geven. Voor hen is in hoofdstuk 2 een stappenplan opgenomen om beleid op te stellen. Ook zijn er gemeenten die wel al beleid en regels hebben, maar die dit bijvoorbeeld nog wat willen aanscherpen of verbeteren. Dan is een gerichte verwijzing naar een concreet voorbeeld praktisch, in deze handreiking zijn daarom veel voorbeelden opgenomen. Tot slot zijn er gemeenten die hun beleid en regelgeving relatief compleet hebben, maar die een initiatief willen toestaan dat niet direct past binnen de bestaande regels en bestemmingen. Ook daar geeft deze handreiking concrete handvatten voor, zie hoofdstuk 4.

De provincie in deze handreiking
We nemen de rol en mogelijkheden van de provincie ook mee in deze handreiking. Dit doen we om twee redenen. Allereerst heeft ook de provincie een rol in de ruimtelijke ordening en het sturen op bedrijvigheid. Beleid wat op dit niveau wordt gevoerd, werkt door in de lokale regelgeving. Daarnaast kan de provincie bij uitstek een faciliterende rol vervullen in het vraagstuk rond de huisvesting van arbeidsmigranten. We delen goede voorbeelden van beleid en regelgeving van provincies op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten.
In de handreiking zal eveneens aandacht worden besteed aan regionale samenwerking.

Wonen versus logies
Bij de huisvesting van arbeidsmigranten komt vaak het onderscheid tussen wonen en logies aan bod. Gemeenten kunnen bestemmingen van beide categorieën aanwijzen. Wanneer een locatie de bestemming wonen heeft, moeten daar gebouwen gerealiseerd worden met het gebruikstype wonen. Wanneer een locatie de bestemming logies heeft, moeten daar gebouwen gerealiseerd worden van het gebruikstype logies. Voor beide gebouwtypen (gebruiksfuncties) gelden verschillende normen in het Bouwbesluit. Naast het voldoen aan het Bouwbesluit, moet het gebruik van de locatie ook in lijn zijn met de bestemming en de regels uit het Bouwbesluit. Gemeenten hebben de taak hierop toe te zien. Hieruit volgt logischerwijs dat op locaties met bestemming wonen alleen gewoond mag worden en op locaties met bestemming logies niet gewoond mag worden. Tijdelijk verblijf kan daar wel plaatsvinden. Wanneer sprake is van wonen hangt af van de feitelijke omstandigheden.

[1] Bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53.

Het contract tussen de verhuurder en de huurder staat los van de bestemming. Dit betreft een privaatrechtelijke relatie. Het kan dus voorkomen dat het contracttype niet overeenkomt met de bestemming, bijvoorbeeld dat een (tijdelijk) huurcontract voor wonen is afgesproken, terwijl het geen woonbestemming betreft. Van welk type contract in een situatie sprake is hangt af van de feitelijke omstandigheden van het geval en moet bij de rechter worden aangevochten indien men het daarover oneens is. Wanneer bewoners of gebruikers van een locatie door handhavend optreden van de gemeente het pand moeten verlaten, kunnen zij zich tot de eigenaar/verhuurder richten voor eventuele schade of nakoming.
Het kan voor gemeenten lastig zijn om inzicht te hebben in het feitelijk gebruik van een locatie. Het verdient daarom aanbeveling van tevoren keuzes te maken in het bestemmingsplan over waar men tijdelijk verblijf/logies wil toestaan.
In de voorbeelden in deze handreiking en de bijlagen komen beide vormen terug.

Reikwijdte
Het is van belang dat het vraagstuk rond arbeidsmigratie in samenhang wordt opgepakt en niet alleen vanuit de huisvesting wordt bezien. Deze handreiking dient echter als juridisch basisdocument voor het maken van ruimtelijke keuzes waar het de huisvesting betreft en vormt dus maar een van de stappen die nodig zijn op dit vraagstuk. Onderwerpen zoals de registratie van arbeidsmigranten, het in kaart brengen van de aantallen op lokaal niveau, integratie en draagvlak zijn onderwerpen die relevant zijn in het bredere verband van het vraagstuk rond arbeidsmigranten en die ook kunnen helpen bij het verkrijgen van grip op het vraagstuk. Deze onderwerpen zien echter niet direct op de ruimtelijke ordeningsinstrumenten van gemeenten en zullen daarom niet worden meegenomen. Voor elk van deze onderwerpen kan bovendien op zichzelf een gehele handreiking worden gemaakt.
Ook wordt de verhuurdervergunning niet meegenomen in deze handreiking. Hiervoor zijn twee redenen:

- In het kader van Goed Verhuurderschap in onder andere Groningen, Schiedam en Tilburg, is in 2018 gestart met de vormgeving van een gemeentelijk vergunningsstelsel, via pilots.[2] Daar bleek dat de juridische houdbaarheid van een vergunningsstelsel dat op de gemeentelijke verordenende bevoegdheid is gebaseerd twijfelachtig is. Daarnaast leefde de vraag welke concrete afdwingbare voorwaarden aan een lokale vergunning kunnen worden verbonden en hoe deze optimaal kunnen worden gehandhaafd.
- Op dit moment ligt er een wetsvoorstel Goed Verhuurderschap, waarmee landelijk een grondslag wordt gecreëerd voor de verhuurdervergunning. Met gemeenten zal gekeken worden naar gepaste hulp of ondersteuning bij de invoering daarvan.

De exploitatievergunning zal ook niet worden meegenomen in deze handreiking. Gemeenten maken hier in de praktijk wel gebruik van en dit lijkt een instrument te zijn om de huisvesting van arbeidsmigranten goed te regelen. De juridische houdbaarheid van dit instrument kan echter in twijfel worden getrokken. Een exploitatievergunning wordt ingesteld door de gemeenteraad zelf op basis van de Gemeentewet. Dat kan de gemeenteraad doen zolang er geen wettelijke regeling is die dit onderwerp uitputtend regelt en hetzelfde doel dient. De voorbeelden van een exploitatievergunning huisvesting arbeidsmigranten bevatten criteria waar dit het geval is. Zo bevatten zij als criterium woningvoorraadbeheer, wat al geregeld is bij de Huisvestingswet of wet Ruimtelijke Ordening. Ook bevatten zij het criterium 'een inbreuk op eenn geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand', wat al geregeld is in de Wet Ruimtelijke Ordening. Tot slot bevatten de voorbeelden criteria die al in het Bouwbesluit zijn geregeld, zoals eisen over geluidsisolatie en uitstraling.
Ook al heeft de exploitatievergunning een ander doel dan al deze andere wetten, de voorwaarden die in de exploitatievergunning gesteld worden mogen niet hetzelfde doel hebben als die wetten. Dit is niet met zekerheid vast te stellen zonder rechterlijke toets, maar het verdient geen aanbeveling. Daarom worden deze voorbeelden niet meegenomen in de handreiking.

Tot slot: de bijlagen zijn door gemeenten gebruikte praktijkvoorbeelden die dienen ter inspiratie. Deze voorbeelden zijn niet juridisch getoetst door een rechter.

[2] Zie ook de Kamerbrief hierover: Kamerstukken II, 2020/21, 27926, nr. 337.

1. STUREN OP HUISVESTING: ROLLEN EN INSTRUMENTEN

Gemeenten, provincies en de rijksoverheid houden zich bezig met de huisvesting van arbeidsmigranten. Ieder overheidsorgaan heeft daarin een eigen rol en beschikt over eigen instrumentarium om zaken zo goed mogelijk te regelen. In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende rollen van deze bestuurslagen en de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben om te sturen op huisvesting van arbeidsmigranten. Bij gemeentelijke instrumenten kan worden gedacht aan bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. Aandacht wordt geschonken aan de Omgevingswet die op 1 juli 2022 in werking treedt. Op het niveau van de provincie kan worden gedacht aan provinciale verordeningen. Tot slot is er natuurlijk de landelijke wet- en regelgeving, zoals het Bouwbesluit. De beschrijvingen van deze instrumenten zullen kort zijn, gezien het instrumenten betreft die bij de gemeente en provincie bekend zijn.

Voorbeelden van deze instrumenten komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Hieraan wordt uitvoeriger aandacht besteed, zodat wordt voorzien in de behoefte aan oplossingen voor een soms weerbarstige en uitdagende praktijk. Bij de voorbeelden komen ook de posities van werkgevers, ontwikkelaars van huisvestingscomplexen en de omgeving van die locaties aan bod.

1.1 Gemeente

Gemeentelijk beleid

De gemeente is het overheidsorgaan dat direct en als eerste te maken heeft met de huisvesting van arbeidsmigranten. Het gemeentelijk beleid voor huisvesting van arbeidsmigranten kan worden gebaseerd op de omstandigheden binnen de gemeentegrenzen, de verschillende lokale situaties en worden vertaald in beleidsdocumenten. Daarin heeft de gemeente grote beleidsvrijheid. Voor ontwikkelingen in het buitengebied spelen de ruimtelijke beleidskaders van de provincie een grotere rol, waardoor de beleidsvrijheid wat meer beperkt wordt.

De gemeente kan duidelijkheid bieden in waar, wanneer en hoe arbeidsmigranten worden gehuisvest. Dat vraagt om een beleidskader waarin gemeenten aangeven waar er mogelijkheden zijn om mensen te huisvesten en waar niet. Daarnaast stelt de gemeente randvoorwaarden op, bijvoorbeeld voor kleinschalige huisvesting in bestaande woningen. Indien nodig kan de gemeente handhavend optreden.

Bij gemeenten krijgt het faciliteren van huisvesting van arbeidsmigranten steeds meer aandacht. De gemeente weegt de keuzes voor huisvestingsmogelijkheden in samenhang met andere vraagstukken, zoals de woningbouwopgave, de ruimtelijke impact en de beoogde ontwikkelingsrichtingen van gebieden en locaties in de gemeente.

Instrumenten van gemeenten

- Wet ruimtelijke ordening (Wro)
  Het is van belang dat de gemeente op beleidsniveau duidelijkheid over de huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten biedt in een omgevingsvisie of in specifiek beleid. Vervolgens kan de gemeente regelingen vast stellen in bestemmingsplannen, waardoor huisvesting kan worden gefaciliteerd en van randvoorwaarden kan worden voorzien. Daar waar nodig worden omgevingsvergunningen verleend die ofwel passen in een bestemmingsplan ofwel in afwijking van een bestemmingsplan, binnen de kaders van vastgesteld beleid.
- Omgevingswet
  Na inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt de gemeente op hoofdlijnen over vergelijkbare instrumenten. Het beleid wordt vastgelegd in de omgevingsvisie, het omgevingsplan is vergelijkbaar met het bestemmingsplan en de gemeente kan binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vergunnen. Nieuw is dat in het omgevingsplan kan worden bepaald of voor een activiteit wel of geen omgevingsvergunning is vereist en er zijn ruimere mogelijkheden om afspraken over bijvoorbeeld beheer en handhaving in het omgevingsplan op te nemen. Dit vloeit voort uit de verbreding van ‘goede ruimtelijke ordening’ naar ‘de fysieke leefomgeving’.
  Diverse gemeenten hebben voor het huisvestingsvraagstuk een afzonderlijke beleidsnotitie opgesteld. Onder de Om-

gevingswet is hiervoor het programma het aangewezen instrument. De bedoeling is dat het programma een uitwerking van de omgevingsvisie bevat, bijvoorbeeld in de vorm van maatregelen, zoals afspraken over de keuze van locaties, de rolverdeling bij participatie en fasering in de realisering van huisvestingsmogelijkheden.

Naast de ruimtelijke instrumenten kan de gemeente instrumenten inzetten die zijn opgenomen in specifieke wet- en regelgeving van de rijksoverheid, bijvoorbeeld huisvestingsverordeningen.

1.2 Provincie

Provinciaal beleid

Provincies onderkennen de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker de noodzaak van het voorzien in huisvesting van arbeidsmigranten. Diverse provincies hebben fors ingezet op provinciale beleidsontwikkeling en bewustwording van de omvang en urgentie van het vraagstuk. Daarnaast bieden provincies ondersteuning aan gemeenten in het ontwikkelen van werkwijzen, instrumenten en locaties om de opgave te faciliteren. Het provinciaal beleid is als kader van betekenis voor de beleidsvrijheid van de gemeente.

Instrumenten onder de Wro en Omgevingswet

- Wro
  Provincies sturen met hun structuurvisie het ruimtelijk beleid op hoofdlijnen. De kaders voor het gemeentelijk beleid zijn vertaald in de ruimtelijke verordening. De verantwoordelijkheid voor de concrete vertaling naar het gemeentelijk niveau en het formuleren van de beleidsruimte ligt bij de gemeenten. Tot het provinciaal instrumentarium behoren ook het inpassingsplan, de proactieve aanwijzing, de reactieve aanwijzing en het voorbereidingsbesluit.
- Omgevingswet
  Onder de Omgevingswet beschikt de provincie over vergelijkbare instrumenten: de omgevingsvisie, de omgevingsverordening en het projectbesluit in de plaats van een inpassingsplan. In bepaalde gevallen kan de provincie omgevingsvergunningen verlenen, een instructiebesluit met een dwingende opdracht in een concrete situatie (was proactieve aanwijzing) of gebruikmaken van de reactieve interventiebevoegdheid (was reactieve aanwijzing). Een provinciaal voorbereidingsbesluit blijft tot de mogelijkheden behoren.
- Interbestuurlijk toezicht
  Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inrichting van bouw- en woningtoezicht en kunnen daarmee handhavend optreden bij gebreken of misstanden m.b.t. huisvesting van arbeidsmigranten. Gemeenten zijn autonoom in het vormgeven van hun bouw- en woningtoezicht en kunnen dus zelf bepalen aan welke onderwerpen zij in hun toezicht prioriteit geven. Provincies kunnen echter interbestuurlijk toezicht (IBT) instellen als gemeenten een wettelijke medebewindstaak niet uitvoeren (‘taakverwaarlozing’) of als zij besluiten nemen die in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. De provincie kan dan ingrijpen door de taak zelf over te nemen of een besluit te vernietigen. Dat moet dan wel eerst door de provincie geconstateerd worden door bijv. eigen onderzoek. Een belangrijk uitgangspunt van het IBT is dat de beleidsvrijheid van medeoverheden wordt gerespecteerd: dat betekent specifiek m.b.t. bouw- en woningtoezicht dat het voor een provincie in de praktijk lastig kan zijn om te kunnen vaststellen dat deze lokale taak niet is uitgevoerd.

1.3 Rijksoverheid

De rol van het rijk

Ook de rijksoverheid heeft een rol in de huisvesting van arbeidsmigranten. Het rijk schept de landelijke kaders waarbinnen de gemeenten en provincies hun beleid formuleren. Bovendien kan het rijk zorgen voor aanvullende instrumenten of financiële ondersteuningsmogelijkheden. In de paragrafen 3.3 en 4.2 wordt hier verder op ingegaan.

1.4 Regionale samenwerking gemeenten

Regionale samenwerking

- Het huisvesten van arbeidsmigranten is op de eerste plaats een lokaal vraagstuk. Van groot belang in het vraagstuk rond de huisvesting van arbeidsmigranten is echter het voorkomen van waterbedeffecten. De ene gemeente kan faciliterend zijn in het realiseren van huisvesting, maar daardoor de huisvesting van alle arbeidsmigranten uit de regio aantrekken. Om dit soort effecten te voorkomen is het van groot belang om met de regio gezamenlijk op te trekken en beleid af te stemmen of zelfs gezamenlijk te maken. Steeds vaker zijn de werklocaties van arbeidsmigranten verspreid gelegen over een groter gebied dan de gemeente. Daardoor is sprake van een opgave die de gemeentegrenzen overstijgt.
- Op regionale schaal is het nog steeds goed om de huisvestingsopgave per samenhangend gebied in beeld te brengen, te monitoren en afspraken met partijen te maken over de huisvestingslocatie gerelateerd aan de werklocaties binnen een gebied.
- Aangezien huisvesting van arbeidsmigranten vaker een onderdeel gaat vormen van woonprogramma's, sluit een regionale aanpak goed aan op de in regionaal verband opgestelde woningbouwprogramma's. Deze huisvestingsopgave kan hierin eenvoudig en logisch worden ingepast.

Regionaal is het vooral van belang dat er afspraken gemaakt worden in samenhang met onderwerp zoals de economische en arbeidsmarkt- ambities in relatie tot de te huisvesten arbeidsmigranten. Op regionaal niveau moeten er afspraken gemaakt worden over te realiseren kwalitatief goede huisvesting die aansluit op de vraag.
Regionaal beleid is onder andere gemaakt door de gemeenten op de Bevelanden en gemeenten in de regio West-Brabant. Verder heeft de provincie Noord-Brabant het initiatief genomen voor regionale overlegtafels waaraan gemeenten, aanbieders van huisvesting en werkgevers samen concreet afstemmen over huisvesting. Tot slot zijn voorbeelden te vinden van een regionale aanpak in Noordoost-Brabant, Holland Rijnland, Venlo, Helmond, West-Betuwe, Westland. Ook in verschillende provincies en op de website van de VNG wordt regionaal beleid gestimuleerd.[3]

Instrumenten onder de Wro en de Omgevingswet

- Wro
  De Wro bevat voor de regio geen specifiek inzetbaar instrument. In regionaal verband is het natuurlijk wel mogelijk beleid gericht op huisvesting van arbeidsmigranten te formuleren, zoals dat ook voor woningbouwprogramma's en bedrijventerreinprogramma's wordt gedaan.
- Omgevingswet
  Onder de Omgevingswet is het programma voor gemeenten een nieuw instrument. Het programma is inzetbaar als uitwerking van de omgevingsvisie en kan is daarmee meer integraal van karakter zijn. De regio kan zo'n programma opstellen waarna gemeenten dit in een eigen gemeentelijk programma vertalen met vaststelling door het college van burgemeester en wethouders. Belangrijk daarbij is dat de gemeenteraad tijdig hierin wordt betrokken, omdat dit bestuursorgaan omgevingsvisies en omgevingsplannen vaststelt en invloed kan uitoefenen op de verlening van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

[3] Raadgever Huisvesting arbeidsmigranten | VNG.

2. AANPAK, REGULERING EN LANDELIJKE KADERS

2.1 Aanpak

De huisvestingsopgave is groot. Het inpassen daarvan in de bestaande omgeving vraagt een zorgvuldige afweging. Een visie op of beleid over de huisvesting van arbeidsmigranten is nodig om zorgvuldig een antwoord op deze vragen te kunnen geven. In de praktijk zijn veel gemeenten en provincies bezig met het opstellen van beleid of hebben dat inmiddels gereed. Als handreiking aan gemeenten en provincies die beleid willen ontwikkelen zijn voorbeelden van stappenplannen opgenomen.

2.1.1 Visie en beleid

Raadpleging van websites van gemeenten levert een stevige verzameling aan voorbeelden op van gemeentelijk beleid. Daarvoor zijn ook diverse andere websites beschikbaar met een collectie aan voorbeelden, bijvoorbeeld www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/arbeidsmigranten, www.flexwonen.nl/category/arbeidsmigranten , www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/arbeidsmigranten en www.platform31.nl. Ook provinciale websites bevatten een hoop informatie. In deze paragraaf wordt concreet verwezen naar de documenten waar de beschreven voorbeelden aan zijn ontleend.

Gemeenten kunnen op verschillende manier inzicht in de cijfers m.b.t. arbeidsmigranten proberen te verzamelen (hoeveel arbeidsmigranten wonen en werken er in de gemeente en/of in de regio, hoeveel worden er voor de toekomst verwacht?). Inzicht in de aantallen helpt bij het bepalen van de huisvestingsvraag. Daarna kunnen zij direct beleid en regels opstellen voor huisvesting, zodat duidelijk is waar deze aan moet voldoen. Inzicht kan worden verkregen door middel van een onderzoek, bijvoorbeeld door een onderzoeksbureau. Ook kan gekozen worden voor rondetafelgesprekken met partijen. Een combinatie van beide vormen is ook mogelijk.

Hieronder is een voorbeeld opgenomen van een stappenplan om te komen tot beleidsvorming. Daarna zijn twee uitwerkingen opgenomen van specifieke onderzoeksmogelijkheden om de aantallen in kaart te brengen.

STAPPENPLAN GEMEENTELIJKE VISIE EN BELEID

Stappenplan voor beleidsvorming

Voor de totstandkoming van een gemeentelijke visie en beleid zijn de volgende stappen belangrijk om mee te nemen. Aan de hand hiervan ontstaat enig inzicht in de huidige situatie en de toekomstige situatie van de huisvesting van arbeidsmigranten en de keuzes die een gemeente kan maken bij het vormgeven van het beleid.

- Voor inzicht in de huidige situatie dient te worden meegenomen :
  - het aantal werkende arbeidsmigranten en de sectoren;
  - het aantal gehuisveste arbeidsmigranten (zowel long, als short, als midstay);
  - de locaties van huisvesting;

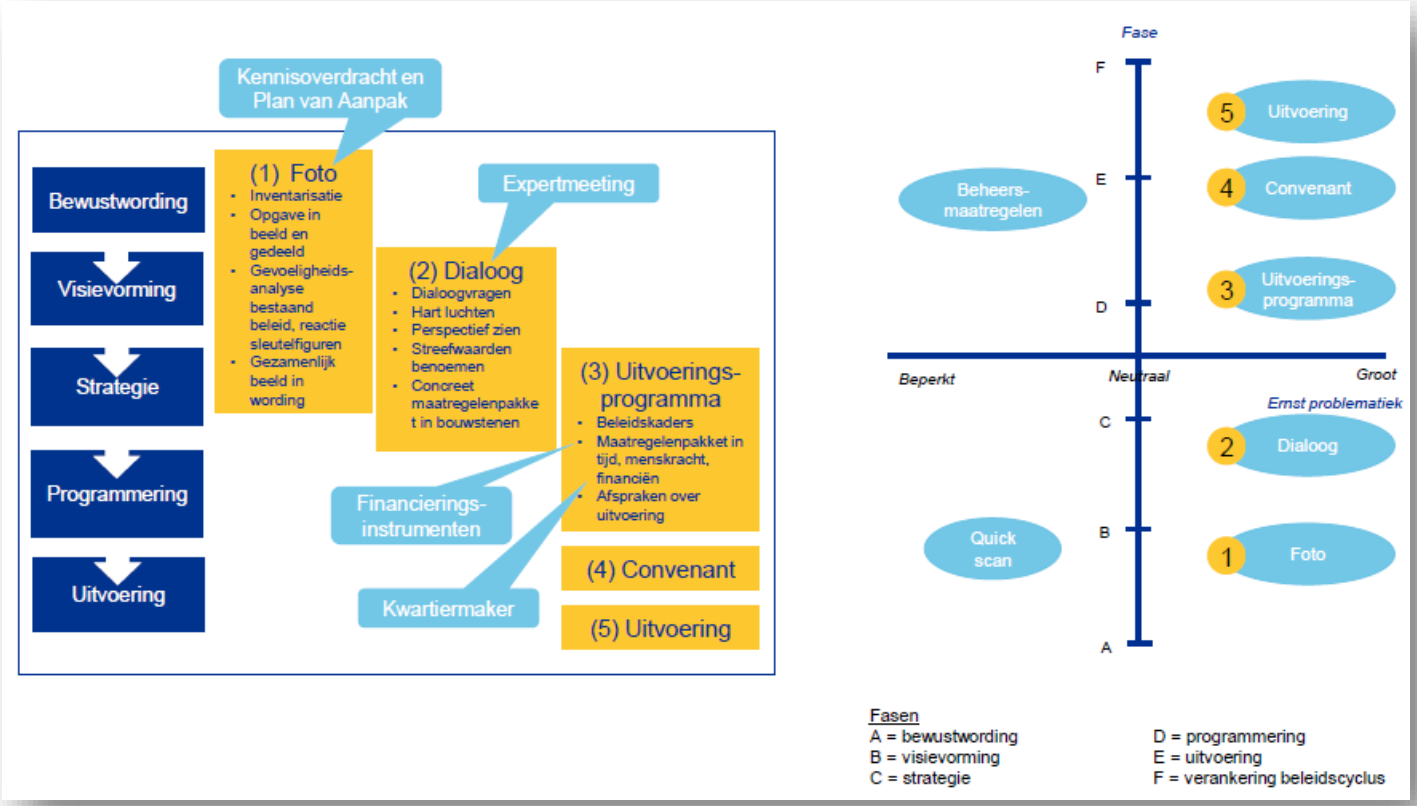
Ook de ontwikkeling van de afgelopen tien jaar dient hierbij in beeld te worden gebracht.

- Voor inzicht in de toekomstige situatie is het nodig dat de te verwachten omvang van het aantal arbeidsmigranten en de bijbehorende huisvestingsopgave in beeld worden gebracht. Daarbij wordt de ontwikkeling van de afgelopen tien jaar naar de toekomst doorgezet.
- Deze inzichten moeten worden samengevoegd, waarna beleid kan worden geformuleerd.

Op het inzicht krijgen in de behoefte aan arbeidsmigranten en bijbehorende huisvestingsmogelijkheden wordt hierna ingegaan.

Een variant op het beschreven stappenplan is als volgt gevisualiseerd.[4]

[4] Gemeentenetwerk Zuid-Holland, Leerpunten – Verkenningen arbeidsmigranten Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Goeree-Overflakkee; Public Result; 2020



Een stappenplan kan worden ingezet vanuit het thema ‘wonen’ of vanuit ruimtelijke ordening.

BEHOEFTEONDERZOEK REGIO EN GEMEENTE

Inzicht krijgen in aantallen arbeidsmigranten

Belangrijk voor de beleidsvorming is inzicht krijgen in de behoefte aan arbeidsmigranten en de bijbehorende omvang van de huisvesting alsmede de werksituatie. Het aantal toepasbare voorbeelden is zeer beperkt en de ontwikkeling van specifieke onderzoeksmethodieken verkeert nog in een pril stadium. Het ontbreken van registraties is hiervan een belangrijke oorzaak. Dat betekent dat er nog de benodigde data moeten worden verzameld. Dit is nodig bij overheden en ook bij werkgevers, zodat zij zicht krijgen op de huisvestingssituaties van arbeidsmigranten die binnen het bedrijf werkzaam zijn. Hieronder worden verschillende mogelijkheden besproken om inzicht in aantallen arbeidsmigranten te krijgen.

Voorbeeld 1: Behoefteonderzoek op basis van landelijke cijfers[5]

Door de provincie Zeeland is een behoefteonderzoek uitgevoerd op basis van landelijke cijfers.[6] Als uitgangspunt van zo’n behoefteonderzoek kan worden gekozen voor het aanhouden van het door het expertisecentrum Flexwonen verondersteld aantal arbeidsmigranten in Nederland (2018; 450.000 – 500.000 arbeidsmigranten). Vervolgens kunnen deze aantallen over het land worden verdeeld op basis van migratieachtergrond (CBS-gegevens van eerste generatie van inwoners afkomstig uit MOE-landen van de in de BRP ingeschreven personen). Daaruit volgt het aantal arbeidsmigranten in een provincie.

Dit indicatieve aantal betreft de groep die zich heeft ingeschreven in de BRP én de groep die dat niet doet. Bij de verdeling over het land is ervan uit gegaan dat het aandeel dat zich wél inschrijft overal gelijk is. Dit levert naar verwachting een vertekend beeld op voor gemeenten die een actief beleid voeren om inschrijving te bevorderen. Als het provinciale aantal op soortgelijke wijze wordt verdeeld over de gemeenten, dan ontstaat inzicht in het aantal arbeidsmigranten per gemeente.

[5] ‘Arbeidsmigranten en hun woningbehoefte in relatie tot de demografische prognose; Rigo; 2020
[6] https://www.zeeland.nl/sites/zl-zeeland/files/arbeidsmigranten_en_hun_woningbehoefte_07052019_1.pdf

Vervolgens kan de Primos-prognose[7] worden ingezet voor het opstellen van een prognose voor de ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten in een provincie en gemeente.
Dit behoefteonderzoek zal naar verwachting louter indicaties opleveren, omdat het om een relatief vereenvoudigde doorvertaling van de landelijke situatie naar provinciaal en gemeentelijk niveau gaat. Waarbij aannames bepalend zijn voor het uiteindelijke getal op gemeentelijk niveau. Ook wordt geen rekening gehouden met specifieke kenmerken van een gemeente, zoals de aanwezigheid van bedrijfstakken met een grote vraag naar arbeidsmigranten. Voor gemeenten kan het wel een belangrijke signaalfunctie hebben wanneer het prognosegetal sterk afwijkt van de verwachting.

Voorbeeld 2: Behoefteonderzoek met gegevens op gemeentelijk niveau[8]

Behoefteonderzoek op basis van gemeentelijke gegevens levert naar verwachting een betere indicatie van de omvang van het huisvestingsvraagstuk op dan de hiervoor beschreven methodiek op basis van landelijke gegevens. Het onderzoek is als volgt opgebouwd.

1. Enquête onder bedrijven gericht op
    - het huidige aantal arbeidsmigranten per sector;
    - de additionele behoefte;
    - werving via detacheerders of eigen werving;
    - aandeel short-, mid- en long-stay;
    - jaarlijks verloop.
2. Berekening en beschrijving ontwikkeling aantal huisvestingsplaatsen in de voorgaande jaren.
3. Verwachting van de ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten en huisvestingsplaatsen door detacheerders.

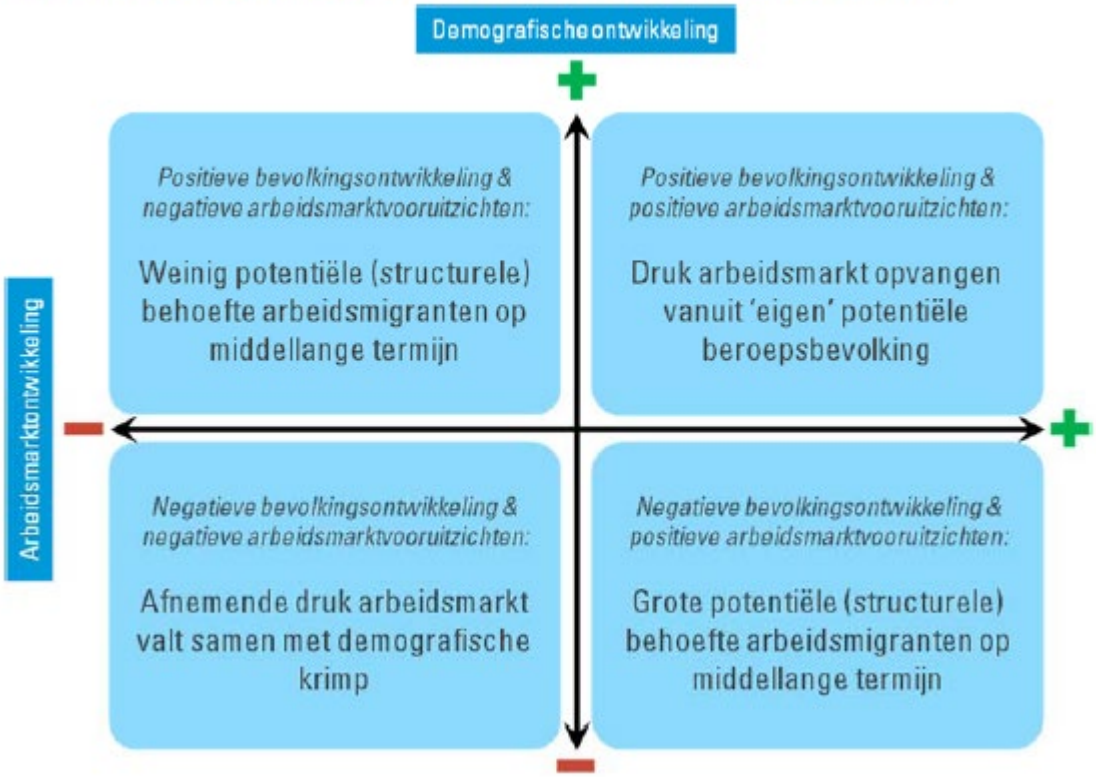
Voor onderdeel 2 en 3 is gebruik gemaakt van twee analyses:

Het arbeidsmigrantenkwadrant

Met het arbeidsmigrantenkwadrant komt allereerst de uitgangspositie voor de regio en gemeenten in beeld. Het is een hulpmiddel voor het interpreteren van de prognose van het aantal arbeidsmigranten. Dit brengen we in beeld met demografische én arbeidsmarktindicatoren. De mate waarin sprake is van groei of juist krimp in aantal inwoners en banen is belangrijke input om de toekomstige behoefte aan arbeidsmigranten (ook op langere termijn) in perspectief te plaatsen. Door de demografische en arbeidsmarktindicatoren tegen elkaar af te zetten in een kwadrant ontstaat een eerste beeld van de behoefte aan arbeidsmigranten. Door de demografische ontwikkelingen af te zetten tegen de economische structuur en arbeidsmarktontwikkelingen ontstaat dus een beeld van hoe structureel de behoefte aan arbeidsmigranten(huisvesting) op langere termijn is. Bij een toename van werkgelegenheid, bevolking en huishoudens kan blijken dat het minder logisch is om naar huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten in de bestaande woning- en vastgoedvoorraad te zoeken.

[7] Een rekenmodel van CBS voor bevolkingsontwikkeling.
[8] 'Behoefte aan arbeidsmigrantenhuisvesting op De Bevelanden', Stec, 2020, link: Woningkwaliteit- en woningmarktonderzoek Zeeland 2019 (KWOZ)

Figuur 15: Positionering en denkwijze arbeidsmigrantenkwadrant



Het arbeidsmigrantenkwadrant (Bron: Stec-groep)

Prognose van het aantal arbeidsmigranten

Het combineren van gegevens maakt het mogelijk gefundeerd een uitspraak te doen over de te verwachten aantallen arbeidsmigranten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van:

- het aantal ingeschreven EU-arbeidsmigranten;
- de historische ontwikkeling en het arbeidsmigrantenkwadrant voor een inschatting van het aandeel EU-arbeidsmigranten in de toekomst;
- een aanname over de registratiegraad van arbeidsmigranten, nu en in de toekomst, op basis van eerder uitgevoerd onderzoek;
- een laag en hoog scenario, waarmee de prognose in een bandbreedte wordt gepresenteerd.

Ook hier gaat het om een indicatieve raming gelet op de verschillende aannames en ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmigranten die grillig kunnen zijn.

Deze prognoses geven een bruikbare indicatie van het aantal arbeidsmigranten in een gemeente en regio.

Voorbeeld 3: Rondetafelgesprekken met alle partijen

Een derde manier om inzicht te krijgen in het huidige aantal arbeidsmigranten en de toekomstige aantallen is via rondetafelgesprekken met alle partijen. De ervaringen en wensen en mogelijkheden die verschillende partijen, zoals ontwikkelaars, kunnen bieden, worden geïnventariseerd in bijeenkomsten, enquêtes of individuele gesprekken. Elkaar ontmoeten geeft het benodigde extra inzicht in de puzzels die iedere partij voor zichzelf ziet. In de geraadpleegde documenten worden gesprekken, bij voorkeur in een ronde tafel-setting, als essentieel gezien voor een succesvolle beleidsvoorbereiding. Dan kunnen ook afspraken worden gemaakt voor het inzetten en bundelen van expertise en samenwerking.
In de provincie Noord-Brabant wordt dit op grote schaal uitgevoerd. Zij pakt de rol van een actieve provincie en organiseert tafels waarin gemeenten, werkgevers, uitzenders, huisvester elkaar spreken en gezamenlijk de vraag en oplossingen bepreken.

Ervaringen onderzoeksmethodieken

Het algemene beeld is dat er druk wordt geëxperimenteerd met het onderzoeken van het huidige aantal arbeidsmigranten en de te verwachten ontwikkeling. Hierin is nog geen eenduidige opzet te herkennen. Onderzoekers geven ook duidelijk aan welke mitsen en maren aan de indicaties zijn gekoppeld. Het is te overwegen met onderzoeksbureaus te verkennen op welke wijze meer en betrouwbaarder inzicht kan worden verkregen. Als startpunt zijn overigens het registreren en het samenstellen van data noodzakelijk om onderzoek te kunnen verrichten. Gebleken is verder dat alleen het invullen van een enquête door bedrijven over het te verwachten aantal arbeidsmigranten een te indicatief karakter heeft voor een betrouwbare inschatting. Het beste is dus om meerdere onderzoeksmethodieken of verschillende gegevenssets te combineren.

ASPECTEN EN KEUZEMOGELIJKHEDEN IN HET HUISVESTINGSBELEID

In de beleidsvorming kunnen uiteenlopende aspecten aan bod komen, die hierna worden genoemd. Daarbij worden tevens diverse keuzemogelijkheden geschetst.

De locaties: omvang en situering

In de praktijk vraagt het vertalen van de huisvestingsopgave naar locaties specifieke aandacht. Het gaat dan om de omvang van de locaties en de ligging, met name voor middelgrote en grootschalige huisvesting. Die vertaling kan stapsgewijs worden gedaan.

In de praktijk blijkt het kiezen van locaties een complexe opgave. Het is belangrijk dat de gemeente keuzes maakt over welke randvoorwaarden voor de huisvesting arbeidsmigranten moeten gelden. Vervolgens kan op basis van randvoorwaarden of via concrete locaties de markt worden verkend.

Randvoorwaarden aan locaties

De gemeente kan randvoorwaarden stellen aan locaties. Zij kan die zelf opstellen of door de markt laten aandragen.

- Gekozen kan worden voor algemene of specifieke randvoorwaarden waaraan een locatie moet voldoen. Het betreft dan voorwaarden, zoals:
  - de ligging in of ten opzichte van het stedelijk gebied, werklocaties en voorzieningen;
  - minimale of maximale omvang van de locatie;
  - hoogtematen, situering van gebouwen in het gebied en inrichting van de ruimte eromheen;
  - situering ten opzichte van andere functies;
  - algemene ruimtelijke en milieurandvoorwaarden, zoals ontsluiting, parkeren en milieunormen
- Intern bij de gemeente kunnen ook locaties worden geopperd, geanalyseerd en op basis daarvan kunnen randvoorwaarden worden gesteld. Het gaat er dus niet om dat die locaties daadwerkelijk worden ontwikkeld. Het analyseren van potentiële locaties kan een hulpmiddel zijn voor het opstellen van locatiecriteria. Dit zorgt voor een betere kwaliteit van randvoorwaarden.
- Een gesprek met marktpartijen over hun wensen inzake de locaties kan bijdragen aan een beter pakket met randvoorwaarden.

De gemeente kan vervolgens op verschillende manieren daadwerkelijke locaties aanwijzen of laten aandragen:

1. Uitvraag voor locaties aan de markt

   Een eerste optie is dat een uitvraag aan de markt voor locaties en een uitwerking hiervan wordt gedaan. Het is denkbaar dat dan de eerder opgestelde randvoorwaarden voor locaties het toetsingskader vormen. Dit kan als voordeel hebben dat de diversiteit aan locaties en uitwerkingen groter is dan bij een uitvraag met randvoorwaarden. De gemeente blijft net zoals bij de eerdere uitvraag de mogelijkheid en verantwoordelijkheid behouden de locaties en uitwerkingen te beoordelen op basis van eigen inzichten.

   Vervolgens kunnen partijen worden uitgenodigd binnen die randvoorwaarden locaties aan te dragen voor huisvesting van arbeidsmigranten inclusief een uitwerking van de huisvestingsvorm. Met behulp van de gegeven randvoorwaarden worden de aangedragen locaties en de uitwerkingen getoetst.
2. Tender

   Een tweede optie is voor de totale omvang een tender uit te schrijven op basis waarvan partijen locaties kunnen

aandragen met uitgewerkte plannen. Die worden vervolgens getoetst aan algemene principes van een goede ruimtelijke ordening (Wro) of een zorgvuldige toedeling van functies aan locaties (Omgevingswet). Bij een tender kan het gaan om een situatie waarin de gemeente eigenaar is van de gronden. Hierbij kan zij een locatie aanwijzen waar voorstellen op kunnen worden ingediend. Het kan ook gaan situaties waarin de gemeente geen eigenaar is van de gronden. Dan worden door partijen zelf ideeën en locaties aangedragen.

3. Gemeentelijke locatiekeuze
   Een derde optie is dat de gemeente zelf locaties kiest en in de markt verkent of hiervoor belangstelling bestaat.
4. Inzetten op de 'tekentafel'
   De 'tekentafel' helpt in de praktijk om inzichtelijk te maken met welke keuzes en afweging een overheid en ook marktpartijen en andere belanghebbenden, straks te maken krijgen als huisvestingslocaties worden aangewezen en in procedure worden gebracht. Als een eerste verkenning rondom een kaart wordt gedaan, wordt op een adequate wijze inzicht verkregen in de aspecten waarmee de gemeente wel of geen rekening mee wil houden in de uiteindelijke beoordelingen.

Het toepassen van de beschreven werkwijze kan ervoor zorgen dat een gemeente eenvoudiger beleid kan opstellen en ook de vervolgstappen zet voor het daadwerkelijk faciliteren van huisvesting voor arbeidsmigranten.

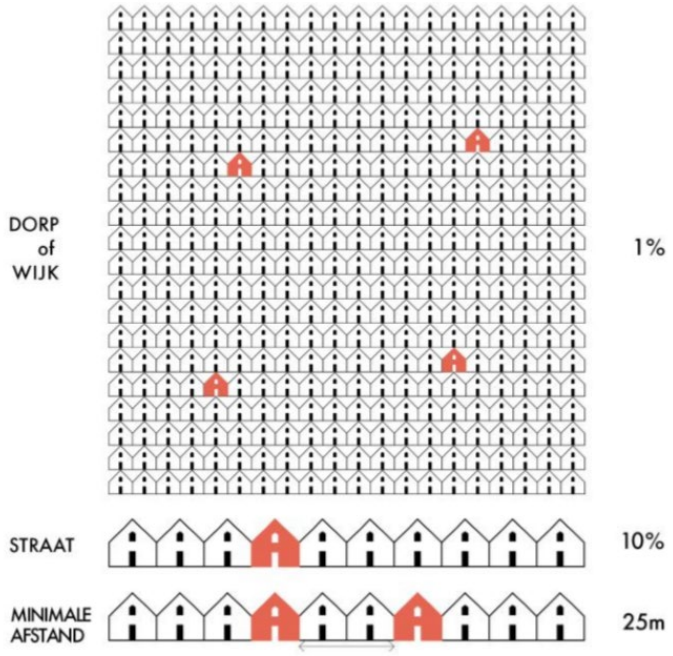
Sturen op verkamering

Je kunt als gemeente ervoor kiezen om te sturen op verkamering. Hiervoor kan het verbod op verkamering worden gebruikt (zie verderop in onderdeel 2.2.5).

- Het reguleren van het aantal personen zorgt ervoor dat de arbeidsmigranten voldoende woon- en leefruimte hebben. Bij voldoende leefruimte en een beperkt aantal arbeidsmigranten per woning is sprake van een goed woon- en leefklimaat in een woning.
- Als er in de woning voldoende leefruimte aanwezig is en een beperkt aantal arbeidsmigranten is gehuisvest, is er minder aanleiding om rondom de woning te verblijven. De woonsituatie is daardoor meer ontspannen en de overlast die anders ontstaat, blijft achterwege. Uit rapportages blijkt dat dit een belangrijk element is in het voorkomen van overlast.
- Het opnemen van een maximumaantal bewoners per woning is geen quotum. Het is alleen bedoeld voor het reguleren van ruimtelijke effecten. Een generiek quotum voor het aantal arbeidsmigranten is niet toegestaan.

Maximumaantal verkamerde woningen in een straat of gebied

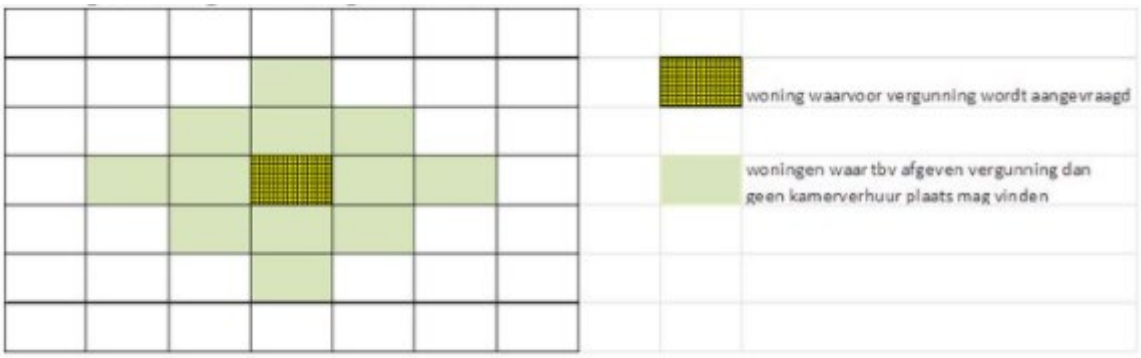
Het opnemen van een maximumaantal woningen in een straat of gebied waar personen mogen wonen anders dan in huishoudelijk verband, komt vooral voort uit de behoefte te zorgen voor cohesie in een woonbuurt. Een teveel aan verkamerde woningen zorgt voor druk op de woonomgeving, onder meer doordat de parkeervoorzieningen (voor fiets en auto) in de buurt hier niet op berekend zijn. Bij het frequent wisselen van de samenstelling van de bewoners wordt weinig cohesie ervaren en dat vertaalt zich in het gevoel van een minder prettig woonklimaat.
In de figuren hierna zijn twee voorbeelden van spreiding te zien.



De normen: maximaal 1% van het aantal woningen per kern; maximaal 10% van het aantal woningen per straat en minimaal 25 meter tussen woningen.

Zie voor de uitwerking van het begrip huishouden onderdeel 2.2.1
Zie voor het verbod op verkamering onderdeel 2.2.5 en onderdeel 2.3.2.

Voorbeeld spreiding: gemeente Waadhoeke



Voorbeeld spreiding: gemeente Tilburg

Huisvesten arbeidsmigranten werkzaam in de regio of gemeente

In het beleid kan niet worden aangegeven dat initiatieven voor bijvoorbeeld grootschalige huisvesting gericht moeten zijn op huisvesting van arbeidsmigranten die in de gemeente of regio werkzaam zijn. Dat is namelijk in strijd met de vrijheid van vestiging van EU-burgers.

Effectenrapportage

Gemeenten en provincies kunnen wel door middel van beleid zorgen dat bij de uitbreiding van bedrijvigheid direct ook huisvesting wordt gerealiseerd. Dit kan bijvoorbeeld door het toepassen van de effectrapportage, zoals ook opgenomen is in het advies Roemer. Het idee achter een dergelijke rapportage is dat gemeenten of regio's zich bij het opstellen van economisch beleid, zoals een bedrijventerreinenstrategie, ook rekenschap geven van het feit dat de werknemers van de nieuwe bedrijven moeten worden gehuisvest. Het verdient daarom aanbeveling om het economisch beleid door te vertalen in de woonvisie. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat de woningbouw gelijke tred houdt met de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid, waardoor woningtekorten kunnen worden voorkomen. Zie als voorbeeld de Brabantse Aanpak, te vinden op: www.brabant.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ontwikkeling/arbeidsmigratie/brabantse-aanpak-arbeidsmigratie. Onderdeel hiervan vormt ook "het maken van afspraken met werkgevers bij de uitgifte van bedrijfskavels, over invulling van personeel en de huisvesting van de benodigde arbeidsmigranten, zodat dit aspect is geborgd vóórdat bedrijven zich vestigen of uitbreiden".

Samenwerking tussen huisvesters

In glastuinbouwgebieden zijn ook binnen het glastuinbouwgebied solitaire locaties ontstaan, voor gezamenlijke huisvesting voor meerdere glastuinbouwbedrijven. In fruitteeltgebieden zou dit ook een mogelijkheid zijn. Zulke gezamenlijke huisvestingslocaties van verschillend bedrijven dragen bij aan het realiseren van specifiek gerealiseerde complexen als vervanging van stacaravans en andere tijdelijke onderkomens. Met gecombineerde huisvesting wordt in het algemeen een hogere kwaliteit van huisvesting bereikt. En dat wordt door arbeidsmigranten als steeds belangrijker aangemerkt.

Kwaliteit en beheer van huisvesting

De kwaliteit van huisvesting is onder andere afhankelijk van de normen die aan de huisvesting worden gesteld. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan vierkante meters per persoon (gebruiksoppervlakte). Gemeenten sturen nu vaak op het gebruik van de huisvestingskeurmerken SNF en AKF. Zij mogen dit een initiatiefnemer echter niet verplichten, vanwege strijdigheid van sommige normen uit die keurmerken met de regels van het Bouwbesluit. Men mag namelijk geen verdergaande eisen stellen dan de normen uit het Bouwbesluit. Wel kunnen gemeenten in gesprekken natuurlijk aangeven dat het gebruik van een keurmerk de voorkeur heeft. Verder kunnen zij normen zoals de gebruiksoppervlakte norm en een eigen slaapkamer voor arbeidsmigranten (m.u.v. stelletjes) opnemen in hun normenkader (zie ook onderdeel 2.3.1).

Tijdelijke of permanente huisvesting

Men kan de keuze maken voor tijdelijke of permanente huisvesting. Die keuze kan voortvloeien uit de voorkeur voor een kortere en minder zware procedure (zie hoofdstuk 3).

- Tijdelijke voorzieningen zijn wellicht eerder aanvaardbaar voor de omgeving of bieden de mogelijkheid daarna de oorspronkelijke bestemming alsnog te realiseren.
- Bij permanente huisvesting wordt in de regel meer kwaliteit geboden. Tegelijkertijd doet zich de ontwikkeling voor dat bouwwerken die relatief eenvoudig worden geplaatst, bijvoorbeeld op een betonvloerconstructie, een kwaliteit hebben die vergelijkbaar is met permanente bouwwerken.

Als gebruik wordt gemaakt van de kruimelgevallenprocedure voor tijdelijke situaties (zie ook onderdeel 3.1.1) gaat het er niet per se om dat die situatie tijdelijk zal zijn. Bepalend is of het bouwwerken relatief eenvoudig kan worden verwijderd. Het is zelfs denkbaar dat de omgevingsvergunning voor de tijdelijke situatie wordt omgezet in een omgevingsvergunning voor een permanente situatie. Daarvoor is het bepaalde in de kruimelgevallenregeling ook toepasbaar, blijkt uit de toelichting van deze regelgeving.

Locaties

Dan is er nog de keuze over de locatie zelf.

- Huisvesting in reguliere woningen is op zichzelf goed mogelijk. Gemeenten kiezen steeds meer voor het realiseren van midden- of grootschalige complexen aanvullend op de bestaande woningvoorraad. Daarmee wordt de druk op de woningvoorraad verlicht. Tegelijkertijd kan met huisvesting in leegstaande kantoor- of maatschappelijke gebouwen een win-win-situatie worden bereikt.
- In de praktijk wordt voor de bestaande woningvoorraad gewerkt met maatvoeringen. Een minimale afstand tussen woningen die verkamerd worden van 100 meter is gebruikelijk of er wordt gekozen voor een percentage van het aantal aanwezige verkamerde woningen. Deze maatvoering is gericht op spreiding van woningen die verkamerd worden. Daarnaast wordt het argument gehanteerd dat potentiële overlastsituaties niet worden geconcentreerd. Het is lastig vast te stellen met welke afstanden gewerkt moet worden. De afstand van 100 meter zien we wel veel in de praktijk.
- Voor de aanvaardbaarheid van de locatie voor met name de middelgrote en grootschalige huisvestingsvormen is de ligging in de omgeving van belang alsook de omvang ervan. Spreiding over meerdere locaties zorgt over het algemeen voor meer evenwicht. In ieder geval bieden grootschalige locaties juist goede beheersfaciliteiten en is veelal geen sprake van overlast.
- Bij de keuze voor de locatie is het van belang mee te wegen of het zal gaan om een longstay of shortstay/midstay locatie. In het geval van shortstay/midstay zal een ander type voorzieningen nodig zijn in de directe omgeving. Bij longstay speelt bijvoorbeeld ook een integratie-vraagstuk. Dit kan van invloed zijn op de locatiekeuze.
- Er is zonder meer noodzaak om voldoende ruimte rondom een complex in te richten, ook voor parkeergelegenheid. Bij een grotere locatie is het voorzien in voldoende verkeersafwikkeling belangrijker dan bij kleinschalige locaties Op de volgende bladzijde zullen we dieper ingaan op het onderdeel ‘parkeren’.
- Een voldoende verblijfsklimaat kan worden gewaarborgd als de locatie gunstig is gelegen ten opzichte van bijvoorbeeld bedrijfsfuncties, waarbij het gaat om geur, geluid, externe veiligheidscontouren en dergelijke ruimtelijke en milieueffecten.
- Huisvesting op huisjesparken die nog recreatief worden verhuurd wordt als ongewenst beschouwd gelet op de verschillen in het leefpatroon van recreanten en bewoners. Indien het park zijn recreatieve functie heeft verloren, kan huisvesting in recreatiewoningen wel een oplossing zijn. We zien ookgevallen waarin tijdelijke huisvesting op recreatiecomplexen, bijvoorbeeld voor een periode van tien jaar, wordttoegestaan, zodat de daaruit te verkrijgen inkomsten kunnen worden aangewend voorherontwikkeling of sloop van het complex

Participatie

Gebruikelijk is dat het initiatief voor participatie bij de ontwikkelaar wordt gelegd. Die partij weet als geen ander welke mogelijkheden er op bijvoorbeeld de nieuwe locatie worden geboden, voor wie en hoe het beheer is geregeld. De ontwikkelaar rapporteert vervolgens aan de gemeente op welke wijze participatie is vormgegeven, de resultaten en welke invloed dit op eventuele bijstelling van de plannen heeft geleid. Het spreekt voor zich dat ontwikkelaar en gemeente van te voren

de opzet van de participatie met elkaar bespreken.
Een andere optie die in de toekomst meer in beeld kan komen is dat de gemeente het initiatief en de verantwoordelijkheid voor participatie op zich neemt. Reden hiervoor kan zijn dat de gemeente zich als eerste verantwoordelijke voelt voor het invullen van de huisvestingsopgave. Het gaat daarbij immers ook om ruimtelijke ordening of, onder de Omgevingswet, het 'evenwichtig toedelen van functies aan locaties'. Natuurlijk kan daarbij samenwerking worden gekozen met de diverse ontwikkelaars.

Zie voor voorbeelden rond participatie: www.flexwonen.nl/praktijkvoorbeelden/flexcampus-hapert-bladel/ en www.woningmarktbeleid.nl/documenten/praktijkverhalen/2021/03/24/sluiskil-biedt-arbeidsmigranten-in-sneltreinvaart-menswaardige-huisvesting
Zie voor de pagina participatie m.b.t. de Omgevingswet: Participatie in de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl).

Parkeren

- Bij kleinschalige huisvestingsvormen, zoals een woning in een woonwijk, zorgt een maximum van het aantal arbeidsmigranten per woning en een zekere spreiding van deze woningen in het gebied ervoor dat het onnodig is om per woning specifieke parkeernormen op te leggen. Immers, veel arbeidsmigranten komen met gereguleerd of gecombineerd vervoer. Dus niet iedere arbeidsmigrant komt met eigen auto waarvoor voor de deur een plek beschikbaar moet zijn.
- In grotere steden is het wel wenselijk dat initiatiefnemers en gemeenten met elkaar de parkeersituatie goed inschatten en waar nodig aanvullende afspraken maken.
- Veel gemeenten maken voor het bepalen van het benodigde aantal parkeerplaatsen gebruik van de expertise van het CROW. Op Parkeren - CROW zijn onder andere een handreiking over parkeernormen en een parkeervraagcalculator te vinden.
- Bij agrarische bedrijven wordt vaker een groter aantal arbeidsmigranten gehuisvest. Op het erf zal voldoende ruimte moeten zijn voor het plaatsen van voertuigen. Het parkeervraagstuk zal zichzelf in de praktijk oplossen. Immers, een agrarisch erf is voldoende groot voor stalling van enkele auto's. Dat hier ruimte voor wordt gecreëerd is logisch, aangezien het parkeervraagstuk niet wordt afgewenteld op de omgeving.

Afspraken uniformeren

Het is aan te bevelen over de hiervoor beschreven onderwerpen afspraken te maken tussen partijen en deze afspraken te uniformeren. Zodat voor verhuurders, omgeving, bewoners en gemeenten duidelijkheid bestaat over de te maken afspraken bij een concreet huisvestingsproject.

STAPPEN PROVINCIALE VISIE EN BELEID

Op provinciaal niveau zijn verschillende stappen denkbaar om te komen tot beleid en het daadwerkelijk faciliteren van huisvesting van arbeidsmigranten door partijen[9]. Deze acties kunnen samen of los worden uitgevoerd.

- Provincie brede **kennisdelingsbijeenkomsten**.
- Samenstellen provinciaal **netwerk** arbeidsmigratie waarin partijen elkaar weten te vinden voor expertise en samenwerking.
- Opzetten en vullen van een **website** zodat het veld zich met actuele ontwikkelingen en ideeën kan voeden.
- **Regiotafels** met stakeholders.
- **Experimenteer- en ontwikkelpilots** naar wens en behoefte van het veld.
- **Koppelen** van de **bedrijventerreinenopgave** aan de **opgave van arbeidsmigranten en expats** en aan de **opgave arbeidsmarkt en onderwijs**, mede voor afstemming tussen de behoefte van zich vestigende en uitbreidende bedrijven.
- **Voorbeeldovereenkomst** voor gemeenten en partners voor het maken van afspraken bij vestiging en uitbreiding van bedrijven met betrekking tot huisvesting en personeel.
- Sociaaleconomische kaart van arbeidsmigratie met detailinformatie per regio opstellen, samen met relevante spelers.

[9] https://www.brabant.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ontwikkeling/arbeidsmigratie

- **Praktisch handelingsperspectief** ontwikkelen voor gemeenten en andere relevante partners voor **preventie en aanpak van arbeidsuitbuiting**.
- **Instrument of handelingsperspectief** creëren gericht op **draagvlak** bij met name gemeenteraden.

Voor provincies zijn in bijlage 1 diverse aanbevelingen opgenomen voor de provinciale rol. Gemeenten kunnen deze aanbevelingen ook gebruiken om te komen tot eenzelfde aanpak.

Er zijn voor de provincies ook meerdere aanpakken denkbaar. Een voorbeeld van een stappenplan ziet er als volgt uit.[10]

Ervaringen met aanpak provincies

Uit de ervaringen van de provinciale stappenplannen blijkt dat het elkaar ontmoeten van alle partijen de basis vormt voor een succesvolle samenwerking. Niet alleen bij het begin van het proces is dit van belang, bij de uitvoering van het proces is het net zo belangrijk dit te blijven doen. Daarnaast is het nodig om inzicht te krijgen in de aard en omvang van het huisvestingsvraagstuk. Het daadwerkelijk zetten van stappen om daaraan invulling te geven vergt bestuurlijke moed. Ook daar kan het voeren van gesprekken met alle betrokken partijenzorgen voor voldoende draagvlak en het daadwerkelijk realiseren van complexen.

2.1.2 Omgevingswet en beleid

Omgevingsvisie

Onder de Wro kunnen omgevingsvisies worden opgesteld. De Omgevingswet is gericht op omgevingsvisies met een ruimere strekking door de overgang van ‘een goede ruimtelijke ordening’ naar de zorg voor een zorgvuldige ‘toedeling van functies aan locaties in de fysieke leefomgeving’. Beleid inzake huisvesting van arbeidsmigranten kan op hoofdlijnen in de omgevingsvisie worden geformuleerd.

Beleidsnotitie of programma

Veel gemeenten kiezen voor een afzonderlijke beleidsnotitie over huisvesting van arbeidsmigranten. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt de gemeente de beschikking over een relatief nieuw instrument: het programma. Dit instrument is vergelijkbaar met de genoemde beleidsnotities.
Naar de huidige inzichten is dit bij uitstek het instrument waarin agendering van opgave en oplossing kan plaatsvinden, keuzes ten aanzien van locaties kan plaatsvinden en afspraken worden vastgelegd over procedures en beheer van huisvestingslocaties. Het kan zelfs een basis vormen voor het verlenen van omgevingsvergunningen, al dan niet zijnde een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als een integraal afwegingskader van het programma deel uitmaakt. Dat afwegingskader kan gedurende de procedure van het programma aan de omgevingsvisie worden toegevoegd.
Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het programma en ook het bevoegde gezag. Samenstelling hiervan is in overleg met marktpartijen en gemeenteraad gewenst.

2.2 Regulering

Als je als gemeente je beleid hebt vormgeven, is de volgende stap om dit te concretiseren in regelgeving. Als eerste wordt ingegaan op het bestemmingsplan, een belangrijk gemeentelijk sturingsinstrument. Aan de hand van concrete voorbeelden is te zien welke vormen van regelingen er zijn. De ervaringen uit de praktijk zijn vervolgens vertaald in een stappenplan voor het schrijven van regels in het bestemmingsplan. Tot slot volgt een toelichting op de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan en de rol van de provinciale verordening als toetsingskader bij het opstellen van een bestemmingsplan.

2.2.1 Bestemmingsplan en omgevingsplan en flexibiliteitsbepalingen

WRO EN OMGEVINGSWET

Bestemmingsplan

[10] Gemeentenetwerk Zuid-Holland, Leerpunten – Verkenningen arbeidsmigranten Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Goeree-Overflakkee; Public Result; 2020

Gemeenten beschikken over het instrument bestemmingsplan. In bestemmingsplannen heeft de gemeente voor het gehele grondgebied regels vastgelegd over het gebruik van gronden en over het bouwen. Bestemmingsplannen worden gebruikt als kader bij het beheer van de bestaande (gebouwde) omgeving. Ook worden bestemmingsplannen ingezet voor het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. In deze paragraaf ligt de nadruk op de gebruiksmogelijkheden van bestaande woningen en andere gebouwen. De volgende paragraaf gaat in op het realiseren van nieuwe huisvesting in afwijking van een geldend bestemmingsplan.
Een bestemmingsplan is bij uitstek een ruimtelijk plan. In een bestemmingsplan kunnen dan ook regels opgenomen worden voor onderwerpen die ruimtelijk relevant zijn. In relatie tot huisvesting van arbeidsmigranten: wel regels over een aantal mensen per woning, kamerverhuur (zie hieronder) of een parkeernorm; geen regels over het land van herkomst of over het werkzaam moeten zijn binnen dezelfde gemeente als waar de huisvesting plaatsvindt (zie ook het stappenplan in onderdeel 2.2.2)

In het bestemmingsplan kan het gemeentebestuur regelen dat bepaalde gronden en opstallen niet gebruikt mogen worden voor kamerverhuur. Dit kan op verschillende manieren:

- Bijvoorbeeld door te bepalen dat in bepaalde delen van de stad slechts bepaalde gebouwen gebouwd mogen worden en die voor bepaalde doeleinden gebruikt mogen worden. Dit kan door het begrip woning te definiëren als een complex van ruimten dat bestemd is voor bewoning door niet meer dan een huishouden. Een huishouden wordt dan gedefinieerd als “een persoon of groep personen die een huishouding voert, waarbij sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit.” Daarmee is het mogelijk kamerverhuur te voorkomen en op te treden tegen een tot woning bestemd pand, waarin kamerverhuur voorkomt. Het is wel aan te raden dat een gemeente in zowel het bestemmingsplan als in de huisvestingsverordening hetzelfde begrip huishouden hanteert.
- Ook kan een woonbestemming dusdanig worden geformuleerd dat daardoor “short stay” of gebruik als recreatiewoning is uitgesloten.

Het college kan in bepaalde omstandigheden een omgevingsvergunning die strijdig is met het bestemmingsplan toch verlenen. Dit kan indien in het bestemmingsplan zelf is aangegeven onder welke voorwaarden een dergelijke vergunning kan worden verleend, indien er sprake is van een ‘kruimelgeval’, of indien het gebruik niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Zulk een besluit moet een goede motivering bevatten.
Meer algemene informatie over de inhoud en werking van een bestemmingsplan is te vinden bij Infomil.

Omgevingsplan van rechtswege

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden alle geldende bestemmingsplannen van de gemeente van rechtswege één omgevingsplan. Dit is een tijdelijke situatie die duurt tot 2029. Voor 1 januari 2030 moeten gemeenten voor het gehele grondgebied een nieuw omgevingsplan hebben vastgesteld. Het is mogelijk dat in de loop der jaren steeds meer onderdelen worden vastgesteld, die voldoen aan de Omgevingswet en bijbehorende vereisten zoals opgenomen in de Algemene maatregelen van bestuur (Amvb) en instructies voor de digitale vormgeving van een omgevingsplan

Omgevingsplan is beter geschikt dan een bestemmingsplan

De insteek van een omgevingsplan is anders dan die van een bestemmingsplan. Van ‘een goede ruimtelijke ordening’ onder de huidige Wro, wordt de reikwijdte verbreed naar ‘een goede fysieke leefomgeving’. Dit biedt de gemeenten meer mogelijkheden om zaken in het omgevingsplan te regelen, zoals afspraken over beheer, meer milieukwaliteitsnormen, de inrichting van de fysieke leefomgeving zoals welstandsnormen en ruimtelijke relevante onderdelen uit verordeningen zoals de APV.

Omgevingsplan voor een concreet project?

Er geldt straks één omgevingsplan voor de hele gemeente. Dat omgevingsplan is anders van opzet dan de huidige bestemmingsplannen. Een bestemmingsplan bevat bestemmingen; een omgevingsplan regelt activiteiten, zoals wonen, bouwen en een maximale milieubelasting van een activiteit. Ook bevat het omgevingsplan extra onderdelen die een bestemmingsplan niet heeft, zoals milieuregels en delen van gemeentelijke verordeningen. Gemeenten moeten veel afwegingen en keuzes maken over hoe ze het omgevingsplan opbouwen. Daardoor ligt het minder voor de hand een omgevingsplan op te stellen om een concreet project mogelijk te maken, op de manier waarop dat nu met een bestemmingsplan zou gebeuren.

Het valt te verwachten dat voor concrete ontwikkelingen vooralsnog gewerkt wordt met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (OPA's) ofwel omgevingsvergunningen voor het buitenplans afwijken van een omgevingsplan.

Meer informatie

Meer informatie over de inhoud en werking van een omgevingsplan is te vinden bij Aan de slag met de Omgevingswet.

WANNEER GAAT HET OM WONEN

Een redelijk laagdrempelige manier van sturen op de huisvesting van arbeidsmigranten met het bestemmingsplan die inmiddels door veel gemeenten wordt toegepast, is het aanscherpen van het begrip 'wonen'. De aanscherping houdt in dat een woning specifieker wordt bestemd voor het wonen door een huishouden, waarmee kamerverhuur en huisvesting van arbeidsmigranten wordt uitgesloten. Een ingreep als deze wordt gebruikt om een gat in de bestaande bestemmingsregels te dichten dat aan het licht is gekomen door bijvoorbeeld een handhavingszaak, omzetting van meerdere woningen in één straat of naar aanleiding van jurisprudentie.

Uit de inventarisatie bleek overigens dat specialisten op dit gebied het beeld hebben dat niet alle gemeenten een dergelijk gat in de bestemmingsregels hebben onderkend en adequaat hebben gedicht. Bedenk of het wenselijk is dat arbeidsmigranten zonder meer in reguliere woningen kunnen wonen. Zo nee, kijk na of de definitie van een huishouden goed geregeld is in het bestemmingsplan. En pas het bestemmingsplan aan wanneer nodig!

Wanneer 'wonen' niet voldoende begrensd is in een bestemmingsplan, dan moet aansluiting worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik. In het algemene spraakgebruik worden onder 'wonen' volgens de Raad van State diverse vormen van huisvesting begrepen, waaronder huisvesting voor arbeidsmigranten. Bijvoorbeeld in de uitspraak van 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1882) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijkheid gegeven over deze vraag. Als het begrip 'wonen' niet wordt gekoppeld aan een woning ('wonen in een woning') en de woning ook niet wordt gedefinieerd als een ruimte voor bewoning door een huishouden, dan mag geen beroep worden gedaan op de in het bestemmingsplan gegeven definitie van het begrip 'woning'. Deze uitspraak leidt ertoe dat er zonder koppeling van 'wonen' aan 'woning', geen sprake is van strijdig gebruik en handhavend optreden niet mogelijk is in situaties waarin woningen op een ongewenste manier bedrijfsmatig worden verhuurd. Wel gelden dan nog steeds de toepasselijke regels uit bijvoorbeeld het Bouwbesluit (zoals de overbewoningsnorm, zie onderdeel 3.3).

Door het 'wonen' te koppelen aan een 'woning' en 'bewoning door een huishouden' wordt het gebruik van een reguliere woning met een woonbestemming voor de huisvesting van arbeidsmigranten ingeperkt. Door de term 'huishouden' wordt het verstrekken van logies van arbeidsmigranten immers uitgesloten. Het onderscheid tussen het wonen in een woning door een huishouden of huisvesting van arbeidsmigranten is het wel of niet sprake zijn van een vast samenlevingsverband. Bij arbeidsmigranten ontbreekt een vast samenlevingsverband. Dit onderscheid is in jurisprudentie veelvuldig als zodanig aanvaard. Als huisvesting voor arbeidsmigranten in een woning binnen een woonbestemming moet worden uitgesloten, dan kan hiervoor de volgende regeling worden opgenomen.

Voorbeeld: Onderscheid tussen huishoudens en huisvesting van arbeidsmigranten

Bestemming Wonen

Bestemmingsomschrijving

De voor Wonen aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het wonen in een woning;

Begrippen

Huishouden

de bewoning door een persoon of meerdere personen in de vorm van een vast samenlevingsverband, niet zijnde kamerverhuur of een bijzondere woonvorm, van een woning.

Woning
een gebouw of een gedeelte van een gebouw, dat dient voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden.

In de situatie dat huisvesting van arbeidsmigranten als passend binnen een bestemming wordt beschouwd, dan kan hiervoor het begrip 'logies' of 'kamerverhuur' worden gehanteerd, bijvoorbeeld in de bestemming Gemengd zoals in het volgende voorbeeld.

Bestemming Gemengd

Bestemmingsomschrijving

De voor Gemengd aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. ….
b. het wonen in een woning;
c. logies en kamerverhuur;
d. …

Begrippen

Huishouden
de bewoning door een persoon of meerdere personen in de vorm van een vast samenlevingsverband, niet zijnde kamerverhuur of een bijzondere woonvorm, van een woning.

Logies
het bedrijfsmatig verblijf en/of nachtverblijf (altijd voor meerdere nachten) aanbieden, waarbij de betreffende persoon het hoofdverblijf elders heeft, waarbij geen sprake is van continuïteit in de samenstelling ervan en onderlinge verbondenheid, ongeacht of de personen hetzelfde werk verrichten, dezelfde nationaliteit delen en gezamenlijk de huishouding doen.

Kamerverhuur
Het bedrijfsmatig (nacht)verblijf aanbieden, waarbij de kamerhuurder ter plaatse het hoofdverblijf heeft.

Woning
een gebouw of een gedeelte van een gebouw, dat dient voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden.

Ten aanzien van een regulier huishouden wijkt de logiesfunctie af doordat de gebruiker elders het hoofdverblijf heeft en dus niet permanent ter plaatse woont. Ook ontbreekt de continuïteit in samenstelling van het huishouden In procedures worden weleens factoren aangevoerd waaruit verbondenheid moet worden afgeleid: komst uit hetzelfde land, werkzaam bij hetzelfde bedrijf, samen verzorgen van huishoudelijke werkzaamheden, verblijf van meerdere maanden in dezelfde woning door dezelfde personen. De hier genoemde factoren zijn in jurisprudentie als niet ter zake doende factoren afgewezen.

Het begrip kamerverhuur zoals hiervoor genoemd is bedoeld voor situaties waarin een hele woning of een heel pand voor kamerverhuur gebruikt wordt. De toepassing is breder dan alleen arbeidsmigranten, het kan ook gaan om studenten of andere doelgroepen.

Het specifiek toespitsen van verkamering op arbeidsmigranten is verboden op basis van de EU-burgerschapsrichtlijn. Die stelt dat er geen beperkingen mogen zijn voor niet-ingezetene EU-burgers t.o.v. ingezetenen.

Zoals in het voorbeeld hiervoor te zien is, is het mogelijk een goed werkende regeling te maken zonder het begrip 'arbeidsmigrant'. Er is in bestemmingsplannen duidelijk een trend te zien dat de toespitsing op het begrip arbeidsmigrant losgelaten wordt en breder ingezet wordt op kamerverhuur en flexwonen. In bijlage 2 zijn voorbeelden van bestemmingsplannen opgenomen die niet specifiek gericht zijn op de huisvesting van arbeidsmigranten, maar wel een regeling bieden voor het (tegengaan van) kamerverhuur of een logiesfunctie.

In toenemende mate wordt gekozen voor grootschalige huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten. Daarvoor worden afzonderlijke plannen gemaakt en locaties aangewezen. Het gaat dan om huisvesting van eenzelfde doelgroep, waarmee ook een bepaalde kwaliteit van woon- en leefklimaat is gewaarborgd.

2.2.2 Stappenplan voor regels in het bestemmingsplan

De huisvesting van arbeidsmigranten kan op verschillende manieren in het bestemmingsplan worden geregeld. Als eerste moet de vraag worden beantwoord of de huisvesting rechtstreeks wordt toegestaan of met een afwijkings- of wijzigingsbevoegdheid. De volgende keuze gaat over de locatie: welke soort locatie is geschikt? Daarna komen regels voor de kwaliteit en tenslotte specifieke regels voor het gebruik. Het stappenplan is uitgewerkt voor huisvesting in een bestaande woning.

RECHTSTREEKS TOESTAAN

Met rechtstreeks toestaan is bedoeld het zodanig opnemen in de regels van een bestemming, dat een woning direct kan worden gebruikt voor huisvesting van arbeidsmigranten. Een vergunning is dan op grond van het bestemmingsplan niet nodig, mogelijk wel voor eventuele (ver)bouwwerkzaamheden en brandveilig gebruik.

Rechtstreeks toestaan is in ieder geval mogelijk voor een bestaande, gewenste situatie. Ook is het direct toestaan hiervan uiteraard de geschikte methode bij een bestemmingsplan voor het realiseren van een specifiek project. Op de bijzonderheden van een dergelijk projectgericht bestemmingsplan wordt verder ingegaan Hoofdstuk 3.

Voorbeelden van bestemmingsregelingen zijn in bijlage 3 tot en met 5 opgenomen. Punt van aandacht is dat in de praktijk wordt gewerkt met een afstandscriterium tussen verkamerde panden. Met een afstandsmaat tussen panden wordt het direct toestaan van verkamering lastig werkbaar. Het verdient dan de voorkeur te werken met afwijkingsbevoegdheden.

- Dan bestaat bij de gemeente inzicht in welke panden als zodanig in gebruik zijn. Hierop kan bij een opeenvolgend verzoek voor afwijking afstemming plaatsvinden.
- De reeds bestaande situatie kan dan onverkort worden gehandhaafd. Als zich binnen de afstandsmaat een pand voor huisvesting in gebruik wordt genomen, is duidelijk dat die laatste activiteit strijdig is met het bestemmingsplan. Dan blijkt namelijk dat de reeds bestaande situatie als het ware eerst was. Dit vergt wel registratie van reeds bestaande panden.

FLEXIBILITEITSBEPALINGEN: AFWIJKINGS- OF WIJZIGINGSBEVOEGDHEDEN

Vaak heeft een gemeente behoefte aan een toetsmoment vóórdat een locatie voor huisvesting in gebruik genomen wordt. Gemeenten willen op voorhand inzicht hebben in de plannen van een initiatiefnemer en de concrete uitwerking daarvan. Het gaat dan vaak om een toets vooraf van de omvang, invloed op de woonomgeving, onderlinge afstand, beheersvorm en dergelijke. Voor die gevallen is een afwijkingsbevoegdheid of wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan een geschikte methode. Bij deze bevoegdheden kunnen voorwaarden worden gesteld, waaraan een initiatief wordt getoetst voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor afwijken of voor het vaststellen van een wijzigingsplan.
Met een afwijkingsbevoegdheid kan worden volstaan, mede gelet op de afwijkingsbevoegdheid die voor huisvesting van arbeidsmigranten in bijlage II Bor is opgenomen. Het voordeel van een wijzigingsbevoegdheid is overigens dat op de verbeelding een aanduiding kan worden opgenomen; de procedure is echter zwaarder en strookt niet met zo effectief mogelijk besturen.
In bijlage 3 en 4 zijn praktijkvoorbeelden opgenomen van afwijkings- of wijzigingsregels.

GELDENDE REGELS VOOR HUISVESTING IN EEN BESTAANDE WONING

Stappenschema voor een bestemmingsregeling

Bij het reguleren van huisvesting in bestaande woningen staat het bestemmingsplan centraal. Gemeenten kunnen ervoor kiezen hun bestemmingsplannen zo in te richten dat zij kunnen sturen op het gebruik van een woning. Beter gezegd: het gebruik anders dan bewoning door een huishouden. Aan de hand van de volgende stappen kunnen plannenmakers stilstaan bij de vraag hoe ze huisvesting in het bestemmingsplan willen regelen, op welke locaties dat wenselijk is, welke kwaliteitseisen gesteld worden en welke gebruiksregels er gelden. Per stap zijn voorbeelden gegeven van onderwerpen die in de regeling een plek kunnen krijgen. Deze zijn geformuleerd als dat in bestemmingsplannen gebruikelijk is. Bij stap 1 is er keuze tussen drie soorten regelingen. Bij de volgende stappen is door de indeling in kolommen aangegeven of de opties van toepassing zijn op een, twee, of alle drie de soorten regelingen.

Stap 1: keuze van het instrument		
Specifieke gebruiksregels	**Afwijken gebruiksregels [1])**	**Wijzigingsbevoegdheid [2])**
Rechtstreeks toestaan	Bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan	Bevoegdheid voor het wijzigen van de bestemming
Afweging: toepassen op alleen nieuwe situaties of ook op bestaande.		

Stap 2: keuze van de voorwaarden voor de locatie
Per straat mag maximaal x% van het aantal woningen worden gebruikt voor logies.
De afstand tot een ander gebouw in gebruik voor logies bedraagt tenminste x meter.
Maximaal x% van het aantal woningen per unieke postcode mag worden gebruikt voor logies.
Logies is alleen toegestaan in een bestaand gebouw. [3])
Woningen die gebruikt worden voor logies mogen niet direct naast elkaar, tegenover elkaar, of boven elkaar gesitueerd zijn.

Stap 3: keuze van de voorwaarden voor de kwaliteit	
Het aantal personen per woning bedraagt ten hoogste (aantal).	
Per persoon is tenminste (aantal) m2 bewoonbaar vloeroppervlak beschikbaar.	
Er wordt voldaan aan kwaliteitsnorm x [3]).	
	Aangetoond wordt dat er geen sprake is van milieu hygiënische belemmeringen

Stap 4: keuze van de voorwaarden voor het gebruik		
	Structureel of tijdelijk	
Er wordt voorzien in (aantal) parkeerplaatsen per huisvestingsplaats.		

Er wordt op eigen terrein voorzien in (aantal) parkeerplaatsen per huisvestingsplaats.	
Er wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid, daarbij is de norm van toepassing zoals opgenomen in (naam en versie gemeentelijk beleid), met dien verstande dat indien gedurende de planperiode een nieuwe versie verschijnt of vervangen wordt door een door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen beleidsregel, met deze nieuwe versie of beleidsregel rekening wordt gehouden. Hierbij kunnen voorschriften worden opgenomen over het realiseren en in stand houden van parkeergelegenheid op eigen terrein.	
	Er dient een nachtregister bijgehouden te worden c.q. of de bewoners registreren zich in de BRP (Basis Registratie Personen).
	Het initiatief past in de uitgangspunten in het (naam gemeentelijk beleid).
	Er wordt voorzien in een door de gemeente goedgekeurd beheerplan.

[1]) dit instrument wordt onder de omgevingswet een omgevingsplanactiviteit, ook wel 'binnenplanse OPA' genoemd.
[2]) dit instrument komt te vervallen onder de Omgevingswet. In het omgevingsplan zou de delegatiebevoegdheid gebruikt kunnen worden als alternatief.
[3]) Toe te passen wanneer het ruimtelijk niet gewenst is nieuwe gebouwen toe te voegen specifiek voor de logiesfunctie, bijvoorbeeld in een bestaande woonomgeving.
[4]) een directe verwijzing naar een kwaliteitsnorm of een letterlijke weergave van de inhoud daarvan komt voor. Het kan worden gebruikt als toetsingsgrond bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor afwijken of het toepassen van de wijzigingsbevoegdheid. Goed overwegen waar vervolgens de verantwoordelijkheid ligt voor het toezien op de naleving van de kwaliteitsnorm. Wel moet de gemeente hierbij rekening houden met het Bouwbesluit. In sommige gevallen schrijft het Bouwbesluit dwingende normen voor, waar niet van mag worden afgeweken. Als een kwaliteitsnorm waarnaar verwezen wordt daarvan afwijkt is dat niet toegestaan.

De bestemmingsregels zijn onder meer gericht op het faciliteren van adequate huisvesting van arbeidsmigranten met voldoende kwaliteit. In de praktijk wordt de kwaliteit van die huisvesting steeds hoogwaardiger. Dit is ook een effect van de wensen van arbeidsmigranten; zij hebben meer keuzevrijheid in arbeidsrelaties en woonsituaties.

Aan het stellen van randvoorwaarden ten aanzien van het maximumaantal arbeidsmigranten in bijvoorbeeld een reguliere woning en een voldoende leefoppervlakte kan op gespannen voet staan als bijvoorbeeld strengere eisen worden gesteld ten opzichte van het Bouwbesluit. In de praktijk worden die regels enerzijds gesteld in verband met de kwaliteit van huisvesting en anderzijds om die kwaliteit te borgen zodat er minder overlast voor de omgeving zal optreden. Bij een te groot aantal arbeidsmigranten in een te kleine woning is dit risico aanmerkelijk groter dan bij een adequate huisvesting van een beperkt aantal arbeidsmigranten in een woning. In de voorbeeldregelingen zijn voor het regelen van dit aspect verschillende opties opgenomen, zoals afstandsbepalingen tussen de woningen of een bepaalde spreiding over een buurt. In de praktijk zorgen deze bepalingen wel voor een bepaalde balans, zonder dat die bepalingen concreet in jurisprudentie zijn getoetst.

Uit een aantal praktijkvoorbeelden kwam de voorwaarde *"De huisvesting mag worden gebruikt door arbeidsmigranten die (grotendeels) werkzaam zijn binnen de gemeente x."* De wens dit te regelen is begrijpelijk, zo kan gestuurd worden op het voorzien in een lokale behoefte. Dit is echter niet ruimtelijk relevant en tevens in strijd met de vrijheid van vestiging van EU-burgers. De houdbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke regeling in een bestemmingsplan zijn twijfelachtig. Bij het opstellen van beleid zou het wel toegepast kunnen worden. Dit onderwerp leent zich goed voor regionale afstemming met gemeenten en aanbieders van huisvesting.

Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zijn bepalingen zoals hiervoor zijn uitgewerkt voor bestemmingsplannen, nog steeds mogelijk. Ook afwijkingsbepalingen zijn in de vorm van een omgevingsplanactiviteit toepasbaar. Anders ligt dit voor de wijzigingsbevoegdheid. Binnen het nieuwe stelsel is hiervoor geen mogelijkheid opgenomen. In plaats daarvan kan de gemeenteraad het college ruimte bieden voor het wijzigen van een omgevingsplan door een delegatiebevoegdheid toe te kennen. Gelet op het streven naar eenvoudigere regelgeving ligt het meer voor de hand om wijzigingsbevoegdheden als omgevingsplanactiviteit vast te stellen. Daardoor verdient de keuze voor een afwijkingsbevoegdheid onder het Wro-regime nu al de voorkeur.

2.2.3 Praktijkvoorbeelden

In bijlage 3, 4 en 5 zijn voorbeelden opgenomen van regels in het bestemmingsplan. De voorbeelden bestaan uit twee delen: een letterlijke weergaven van de inhoud van een aantal bestemmingsregelingen en een overzicht van bestemmingsplannen met een relevante regeling, inclusief link naar deze plannen op www.ruimtelijkeplannen.nl.

In het overzicht met voorbeelden staan drie soorten plannen:

1. Over huisvesting in bestaande woningen;
2. Voor een zelfstandige voorziening (logiesgebouw);
3. Voor huisvesting bij een bedrijf.

Verder is het onderscheid stedelijk gebied – landelijk gebied gemaakt. Beide gebiedstypen hebben verschillende eigenschappen en worden beleidsmatig daarom ook verschillend benaderd. In de bestemmingsregelingen komt dit duidelijk tot uiting. Voor het buitengebied worden bijvoorbeeld vaak eisen gesteld aan een goede landschappelijke inpassing.

De regelingen in de praktijkvoorbeelden zoals aangehaald in dit hoofdstuk en in de bijlage zijn niet getoetst door de rechter. In de vorige paragraaf is aan de hand van praktijkvoorbeelden beschreven hoe een werkbare regeling kan worden opgesteld. Eventuele kanttekeningen bij de juridische houdbaarheid van praktijkvoorbeelden zijn genoemd.

2.2.4 Omgevingsvergunning

Wro

De vergunningplicht onder de Wabo volgt uit de Wro. Een aanvraag wordt getoetst aan het bestemmingsplan, zoals de voorwaarden die hiervoor zijn genoemd. Aan de vergunning kunnen ook voorwaarden worden gekoppeld, ter verzekering dat aan de getoetste voorwaarden blijvend wordt voldaan. Het gaat dan om voorwaarden die gelieerd zijn aan het bouwen, niet aan het gebruik.

Omgevingswet

Als een gemeente beschikt over een geheel nieuw omgevingsplan, dan is het omgevingsplan als eerste bepalend voor het wel of niet vergunningplichtig zijn van activiteiten. In het omgevingsplan kunnen hiervoor namelijk bepalingen worden opgenomen. Nieuw is dat voor het gebruik ook een vergunningplicht kan worden geïntroduceerd. Alles overziende biedt het stelsel van de Omgevingswet straks betere mogelijkheden voor het reguleren van huisvesting van arbeidsmigranten en het voldoen aan hiervoor gestelde voorwaarden.

2.2.5 De Huisvestingsverordening

Door gemeenten wordt soms de huisvestingsverordening ingezet om te voorkomen dat woning uit de reguliere voorraad worden gebruikt voor huisvesting van bijvoorbeeld arbeidsmigranten of studenten (verkamering). Op basis van de Huisvestingswet 2014 kunnen gemeenten bij schaarste op de lokale woningmarkt een vergunningplicht instellen inzake woonruimtevoorraadbeheer. Artikel 21 van de huisvestingswet regelt dit onder andere voor verkamering (het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte). In onderdeel 2.3.2 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Uit jurisprudentie (o.a. Rb. Rotterdam 13 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:1835) blijkt dat de gemeenteraad in een huisvestingsverordening alleen regels met betrekking tot het verdelen woonruimte en het wijzigen in de bestaande woonruimtevoorraad mag vaststellen als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte.
Hierdoor zijn er gemeenten die kiezen voor het instrument om hierop te sturen via het bestemmingsplan (zoals in onderdeel 2.2.1 aan bod kwam).
Vanuit gemeenten is er de oproep geweest om het verbod op verkamering uit te bereiden, zodat dit makkelijker kan worden ingezet. Hiervoor is een wijziging van de Huisvestingswet nodig. Het gewenste criterium zou dan een uitbreiding zijn van het verbod op verkamering met niet alleen redenen van schaarste, maar ook leefbaarheid. Tot nu toe wordt hier geen invulling aan gegeven, omdat op de leefbaarheid en het voorkomen van overbewoning ook al met het begrip huishouden kan worden gestuurd.Dit is ook naar voren gekomen bij de evaluatie van de Huisvestingswet 2014. Naar aanleiding hiervan wordt bezien of het wenselijk is de Huisvestingswet hiertoe uit te breiden, mede in relatie tot de mogelijkheden die reeds bestaan op grond van de Wro.

Opkoopbescherming

In juli 2021 heeft ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen waarin de opkoopbescherming wordt geïntroduceerd. De bedoeling is dat dit wetsvoorstel per 1 januari 2022 in werking treedt. De opkoopbescherming bestaat uit een verbod op verhuur van nieuw aangekochte goedkope en middeldure koopwoningen, opgenomen in de gemeentelijke huisvestingsverordening. Toepassing van het instrument door gemeenten is mogelijk wanneer sprake is van schaarste, maar ook voor het behoud van de leefbaarheid, ongeacht of er schaarste is. De wettelijke grondslag voor deze maatregel vervalt overigens drie jaar nadat deze in werking is getreden. Het instrument zal dus tijdelijk beschikbaar zijn.
Gemeenten kunnen de opkoopbescherming straks buurtgericht invoeren. Om de maatregel in te voeren moet de gemeenteraad wel eerst vaststellen en onderbouwen of en in welke buurten van de gemeente er door schaarste aan goedkope en middeldure koopwoningen onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden. Dit is dezelfde onderbouwing die nodig is om als gemeente te sturen op de woonruimteverdeling en woningvoorraadbeheer.

In de door de gemeenten aangewezen gebieden waar de opkoopbescherming komt te gelden, kunnen woningen in uitzonderingsgevallen wel worden verhuurd. Hiervoor moet de gemeente dan een vergunning afgeven, waarbij de gemeente ook voorwaarden kan stellen. Bijvoorbeeld op het gebied van ‘goed verhuurderschap’
Via deze link meer info: Opkoopbescherming moet starters meer kansen geven | Nieuwsbericht | Woningmarktbeleid.

Verhuurdervergunning

Ook is begin juli een wetsvoorstel Goed Verhuurderschap in internetconsultatie gegaan. Daarin wordt een verhuurdervergunning geïntroduceerd.
Het voorstel bevat de mogelijkheid voor de gemeenteraad te besluiten in potentie alle verhuurders in de betreffende gemeente verplicht om een werkwijze te hanteren gericht op het voorkomen van discriminatie, intimidatie en het bevorderen van goed verhuurderschap. Voorts kan in sommige gebieden een vergunningplicht worden ingesteld voor de verhuur van ‘reguliere’ woonruimte. Ook kan de gemeente bepalen dat een vergunning nodig is voor de verhuur van een verblijfsruimte aan arbeidsmigranten. In deze gevallen moet de verhuurder de vergunning aanvragen en zich houden aan de daarin gestelde voorwaarden.
Volg de stand van zaken op: Goed verhuurderschap | Woningmarktbeleid

2.2.6 Provinciale verordening ruimte

In de verordening ruimte kan de provincie instructieregels opnemen. Dat zijn regels die gemeenten moeten toepassen bij het opstellen van hun bestemmingsplannen. Ook kan de provincie rechtstreeks werkende regels opnemen, dit zijn regels die burgers rechtstreeks binden.

HUISVESTING IN DE VERORDENING

Huisvesting van arbeidsmigranten is doorgaans geen onderwerp dat expliciet in een provinciale verordening is geregeld. Wel zien we het onderwerp indirect in de verordeningen terug.

- Zuid-Holland heeft het opgenomen bij de voorwaarden voor toepassing van de kruimelgevallenregeling voor agrarische bedrijven.
- Noord-Holland geeft de mogelijkheid bij agrarische bedrijven in het landelijk gebied huisvesting van arbeidsmigranten voor het eigen bedrijf op te nemen in het bestemmingsplan.
- Limburg heeft een regeling waarmee onder voorwaarden tijdelijk gebruik van recreatieparken voor huisvesting mogelijk is.

Deze regelingen geven naast het provinciale beleid extra duidelijkheid over welke vormen van huisvesting de provincie toelaatbaar acht. Een dergelijke regeling in de verordening is niet noodzakelijk voor gemeenten om bestemmingsplannen vast te kunnen stellen of omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan te kunnen verlenen voor huisvesting van arbeidsmigranten. In de praktijk zal het provinciale beleid en de rol die die provincie inneemt van groter belang zijn (zie ook onderdeel 1.2 en onderdeel 2.1.1). Wat niet wegneemt dat de provincie kan kiezen voor een instructieregel in de verordening als zij dat noodzakelijk vindt voor borging van het provinciaal belang. Een thema als wonen is wel in elke provinciale verordening geregeld, waarbij nieuwe mogelijkheden voor wonen over het algemeen gekoppeld zijn aan bestaand stedelijk gebied, of aan locaties die in de provinciale ruimtelijke visie aangewezen zijn voor stedelijke ontwikkeling.

DE VERORDENING EN DE OMGEVINGSWET

Het instrument van de provinciale verordening ruimt wordt onder de Omgevingswet de provinciale omgevingsverordening. Veel provincies bereiden zich daarop voor door een interim omgevingsverordening op te stellen. De werking van de verordening voor de gemeente ruimtelijke plannen blijft gelijk, met instructieregels voor gemeentelijke plannen en direct werkende regels.

2.3 Landelijke kaders

De verschillende bouwwerken moeten voldoen aan de eisen die hieraan gesteld worden op grond van de **Woningwet**. Naast enkele algemene bepalingen in die wet, zijn de inhoudelijke voorschriften grotendeels te vinden in het **Bouwbesluit 2012**. Deze voorschriften zijn gesteld met het oog op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Ook zijn in het Bouwbesluit 2012 enkele meldplichten opgenomen en gelden er regels voor het bouwen, slopen en gebruiken van bouwwerken, open erven en terreinen. In de **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht** (Wabo) en onderliggende regelgeving is geregeld in welke gevallen er voor het bouwen een vergunning nodig is, wat het beoordelingskader hiervoor is en welke procedures gevolgd moeten worden.

2.3.1 Eisen uit het Bouwbesluit

De Woningwet vormt het zwaartepunt van de bouwregelgeving. Deze wet reguleert o.a. het gebruik en de staat van bouwwerken (zoals woningen). Op grond van de Woningwet worden in het Bouwbesluit 2012 eisen gesteld waaraan bouwwerken, zoals woningen, moeten voldoen. De voorschriften waar bouwwerken op grond van de Woningwet aan moeten voldoen kunnen verschillen voor nieuw te bouwen, te verbouwen of bestaande bouwwerken. Ook zijn er in het Bouwbesluit 2012 gebruiksfuncties (en nadere subgebruiksfuncties) opgenomen, waar verschillende voorschriften of niveaus van eisen voor gelden. Deze eisen hebben betrekking op (brand)veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Bij nieuwbouw en vergunningplichtige verbouw wordt op het moment van de aanvraag van de vergunning getoetst aan de eisen van het Bouwbesluit. In het geval er geen vergunning vereist is of bij bestaande bouw gelden de voorschriften van het Bouwbesluit rechtstreeks.

Woonfunctie voor kamergewijze verhuur

→ Over het algemeen moet een woning waarin kamers worden verhuurd voldoen aan dezelfde eisen als een woning waarin geen kamers worden verhuurd.
→ In bepaalde gevallen gelden voor kamergewijze bewoning aanvullende voorschriften als het gaat om brandveilig gebruik.

Aanvullende voorschriften gelden als het gaat om een 'woonfunctie voor kamergewijze verhuur' en zijn opgenomen in artikelen 6.21, 6.25, 6.26 en 6.31 Bouwbesluit 2012. Voor de toepassing van het Bouwbesluit 2012 is de woonfunctie voor kamergewijze verhuur gedefinieerd als: "niet gemeenschappelijk deel van een woonfunctie waarin zich **vijf of meer wooneenheden** bevinden." Een wooneenheid is een gedeelte van de woning dat bestemd is voor afzonderlijke bewoning en kan bestaan uit één of meer kamers. **Daarbij gaat het niet om de planologische bestemming maar om de bedoeling van de eigenaar/verhuurder om de kamers afzonderlijk te (laten) bewonen.** Een wooneenheid maakt deel uit van de woning en is dus geen zelfstandige woning of aparte gebruiksfunctie.
Overigens is een woonfunctie voor kamergewijze verhuur een verbijzondering van de reguliere woonfunctie en moet de woning die gebruikt wordt als "woonfunctie voor kamergewijze verhuur" op zich ook altijd voldoen aan de eisen die voor een woning gelden.

<u>Kamerverhuur met minder dan 5 wooneenheden (woonfunctie)</u>
→ Indien er kamerverhuur plaatsvindt waarbij geen sprake is van 5 of meer wooneenheden, gelden geen extra eisen bovenop de eisen die reeds voor woningen gelden.

Hierbij is ervan uitgegaan dat vergeleken met een reguliere woning geen extra risico's voor de brandveiligheid bestaan wanneer de woning in maximaal vier wooneenheden is ingedeeld. Het gaat bij deze voorschriften echt om de indeling in afzonderlijke wooneenheden waarbij wezenlijke voorzieningen zoals keuken, douche en toilet die buiten de wooneenheden maar binnen de woning liggen, worden gedeeld. Als een eigenaar/verhuurder vier kamers verhuurt en zelf ook een aantal kamers van de woning gebruikt, moet dus worden voldaan aan de eisen voor kamergewijze verhuur. Omdat ervan uitgegaan wordt dat personen die in dezelfde wooneenheid (kamer) wonen elkaar waarschuwen bij brand is het aantal personen per wooneenheid niet begrensd. Het Bouwbesluit is uitputtend bedoeld en gemeenten mogen dan ook geen andere of strengere eisen stellen dan het Bouwbesluit 2012. Vier weken voordat een woning voor kamergewijze verhuur in de zin van het Bouwbesluit gebruikt zal worden, dient een gebruiksmelding te worden gedaan. De gemeente kan naar aan-

leiding van die gebruiksmelding de woning wel bezoeken en het is daarbij mogelijk – zeker indien een gelijkwaardige oplossing is toegepast– dat de gemeente aanvullende eisen stelt aan het gebruik. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het plaatsen van extra blusmiddelen. De gemeente zal in een besluit hiertoe moeten aangeven waarom de extra voorzieningen nodig worden geacht. Niet alle situaties die kunnen leiden tot brandgevaarlijke situaties zijn afgedekt door de specifieke voorschriften voor brandveilig gebruik in het Bouwbesluit 2012. Om die reden zijn er in het Bouwbesluit 2012 in artikel 7.10 en 7.16 voorschriften opgenomen om dit 'restrisico' te verkleinen. Ook op grond van die artikelen kan een gemeente handhavend optreden.

Gemeenten kunnen dus niet op grond van de Woningwet paal en perk stellen aan kamerverhuur. Daar is de Woningwet ook niet voor bedoeld. Wel gelden op grond van de Woningwet technische en gebruikseisen voor woningen en andere bouwwerken. Wanneer sprake is van kamerverhuur die tevens voldoet aan de in het Bouwbesluit opgenomen definitie 'woonfunctie voor kamergewijze verhuur' gelden dus landelijk strengere eisen voor brandveiligheid.
Dit betekent niet dat niet gestuurd kan worden op het tegengaan van kamerverhuur.

Overbewoning
Verder kent het Bouwbesluit 2012 in artikel 7.18 een algemene eis met betrekking tot overbewoning.
→ Een woonfunctie wordt uit het oogpunt van gezondheid niet bewoond door meer dan een persoon per 12 m2 gebruiksoppervlakte.
Met deze norm wordt voorkomen dat er teveel mensen in een woning wonen. Dit voorschrift kan zowel worden toegepast bij kamerverhuur in woningen als bij regulier gebruik van woningen. Op basis van dit voorschrift kan het bevoegd gezag alleen optreden in de het uitzonderlijk geval dat er zoveel mensen in een woning wonen dat dit problemen voor de gezondheid kan opleveren.

- **Voor gebouwen met een logiesfunctie geldt deze overbewoningsnorm niet.**

Die oppervlaktenormen in het Bouwbesluit 2012 (zie ook de artikelen 4.2 en 4.6 van het Bouwbesluit 2012) zijn dus niet bedoeld als volkshuisvestingsinstrumenten. Indien een gemeente beperkingen aan wil brengen in het aantal personen dat in een verhuurde woning mag wonen vanuit een volkshuisvestelijk motief dan kan men dit bijvoorbeeld op basis van de Huisvestingswet doen als voorwaarde bij de omzettingsvergunning, waarbij ook de leefbaarheid een factor vormt.

→ Overigens is het in bijzondere gevallen zo dat wanneer bevoegd gezag het noodzakelijk acht dat bepaalde voorzieningen worden getroffen die hogere bouwtechnische eisen inhouden dan het bouwbesluit eist voor bestaande bouw, maar die onder het niveau van nieuw te bouwen bouwwerken blijft, zij een aanschrijving kunnen doen uitgaan op basis van artikel 13 van de Woningwet.
Zo'n bijzonder geval zou kunnen bestaan bij een verandering van een normale woning in een kamerverhuurbedrijf of bij intensivering van het gebruik van een woning. Bevoegd gezag zou in een dergelijk geval de noodzaak daartoe moeten motiveren. Dit is op zich geen sturend instrument, maar kan er wel voor zorgen dat eventuele gevolgen van een bepaalde wijziging in gebruik of intensivering van gebruik in de praktijk minder merkbaar is.

2.3.2 Huisvestingswet 2014

De Huisvestingswet 2014 kan onder andere gebruikt worden om **kamerverhuur** te reguleren. Kamerverhuur is een vorm van verhuur van onzelfstandige woonruimte. De gemeente kan op basis van de Huisvestingswet een Huisvestingsverordening opstellen. Dit kan de gemeente doen indien sprake is van schaarste. De meest relevante artikelen in het kader van de huisvesting van arbeidsmigranten zijn de vergunningen inzake het woonruimtevoorraadbeheer.

→ Op grond van de Huisvestingswet 2014 is het verboden om zonder vergunning de in de verordening aangewezen categorieën van zelfstandige woonruimte om te zetten in onzelfstandige woonruimten of te onttrekken aan de woningvoorraad.
→ Ook samenvoegen of tot twee of meer woonruimten te verbouwen kan de gemeente onder een vergunningplicht brengen.

Onder het onttrekken van woonruimte wordt verstaan: het aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, of voor een zodanig gedeelte aan die bestemming onttrekken dat die woonruimte daardoor niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder zodanige onttrekking geschikt is. Het omzetten van een woonruimte die bestemd of geschikt is voor een huishouden in onzelfstandige woonruimte wil zeggen men de woning gebruikt of onderverdeeld in meerdere kamers waarbij in die kamers verschillende huishoudens wonen, die gedeelde voorzieningen hebben.

→ Het begrip huishouden wordt in de Huisvestingswet 2014 niet gedefinieerd en kan indien gewenst door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening nader worden ingevuld.
Zo wordt in bepaalde gemeenten onder het begrip huishouden ook een woongroep of hospitaverhuur en inwoning verstaan. Hierdoor kan de gemeente voor een groot deel zelf bepalen welke vormen van bewoning ze wenselijk acht. Hoe het begrip huishouden is gedefinieerd heeft grote invloed op de toepassing van de artikelen. Over het algemeen genomen zullen gemeenten het begrip huishouden dusdanig invullen dat arbeidsmigranten die slechts gezamenlijk voorzieningen delen veelal niet aan die definitie voldoen. In een 'gewone eengezinswoning' huisvesten van arbeidsmigranten zal daarmee vaak onder een vergunningplicht vallen.

Afhankelijk van de definities en soms ook de aanwijzing in bestemmingsplannen en feitelijk gebruik zou kunnen worden geoordeeld dat bij de wijze waarop sommige arbeidsmigranten van onderdak worden voorzien eerder sprake is van logies of een illegaal hotel dan van wonen. De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen of het verbod tot omzetting en onttrekking zonder vergunning geldt voor alle woonruimten in de gemeente of slechts voor bepaalde typen van woonruimten, woonruimten in bepaalde wijken of woonruimte beneden een bepaalde prijs.

Een vergunning tot omzetting of onttrekking wordt verleend, tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met het onttrekken aan de bestemming tot bewoning gediende belang en het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend. Hierbij kan ook rekening worden gehouden met impact van de omzetting of onttrekking op de woonomgeving en de leefbaarheid. Zo hebben bepaalde gemeenten in bepaalde wijken het maximaal aantal woonruimten bestemd voor kamerverhuur vastgesteld. Indien er nog ruimte is voor kamerverhuur wordt de omzettings- of onttrekkingsvergunning verleend. Indien het quota reeds bereikt is worden geen nieuwe vergunningen meer afgegeven. Op deze wijze worden concentraties van kamerbewoning in bepaalde wijken voorkomen. De gemeenteraad bepaalt in de huisvestingsverordening ten minste de voorwaarden en voorschriften die in het belang van de voorziening in de behoefte aan woonruimte aan de vergunning kunnen worden verbonden. Zo'n voorwaarde kan een huisvestingsnorm zijn waarin het maximumaantal personen dat in de omgezette woning mag wonen wordt bepaald. De huisvestingswet biedt ruime mogelijkheden om vooraf te sturen op kamerverhuur.

Het zonder vergunning omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte is een overtreding waartegen de gemeente voor zover dit in de huisvestingsverordening is bepaald, moet optreden middels een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Dit geldt ook voor het overtreden van de voorschriften en voorwaarden die bij de vergunningverlening zijn gesteld.
Dit instrumentarium kan dus ook worden ingezet om in sommige wijken en buurten waar er schaarste is, specifiek wel woonruimte toe te staan door kamerverhuur toe te staan of door de invulling van de definities ruimere mogelijkheden te creëren.

2.3.3 Kwaliteitseisen en het Bouwbesluit

Veel gemeenten willen de kwaliteit van de huisvesting borgen door toepassing van kwaliteitskeurmerken zoals SNF en AKF. In de praktijk worden deze kwaliteitskeurmerken door gemeenten als voorwaarde opgenomen voor het gebruik van huisvesting. Het stellen van een keurmerk als voorwaarde voor de aanvraag van een vergunning is juridisch echter niet houdbaar.

De grondslag om eisen te stellen aan bouwwerken zijn neergelegd in de Woningwet en het Bouwbesluit (straks Omgevingswet en Besluit bouwwerken leefomgeving). Alle voorwaarden die een gemeente mag stellen bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen zijn limitatief opgesomd in de wet. De Woningwet biedt geen mogelijkheid voorwaarden te verbinden aan de omgevingsvergunning voor bouwen, anders dan de voorwaarden die in de wet zijn opgenomen. Er bestaat daardoor ook geen ruimte voor gemeenten om onderwerpen die in het Bouwbesluit zijn geregeld, zoals de bruikbaarheid van een bouwwerk, hoeveelheid toiletten, buitenruimte en brandveiligheid via een andere verordening te regelen. Aangezien de kwaliteitskeurmerken deels over zaken gaan die al in de wet geregeld zijn, kan het toepassen van het hele keurmerk niet als regel in de APV opgenomen worden. Mocht de gemeente de keurmerken willen toepassen bij vergunningverlening, dan moet dus een selectie gemaakt worden van onderdelen die niet overlappen met wettelijke regels. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het stellen van welzijnseisen (zoals ook in de keurmerken opgenomen) die niet wettelijk zijn geregeld zoals het bereiden en bewaren van voedsel, faciliteiten om te wassen en eisen aan een matras. Het is daarbij wel een voorwaarde dat de gestelde eisen een openbaar belang dienen en niet te diep ingrijpen in de privésfeer.

2.3.4 Wet aanpak woonoverlast

Met de Wet aanpak woonoverlast hebben gemeenten per 1 juli 2017 meer instrumenten in handen gekregen om woonoverlast aan te pakken. Met deze wet hebben burgemeesters de mogelijkheid om specifieke gedragsaanwijzingen (voorschriften) op te leggen aan overlastgevers die ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden veroorzaken. Dat kunnen huurders zijn, maar ook eigenaar-bewoners. Ook kan een burgemeester rechtstreeks een verhuurder aanspreken bij ernstig en herhaaldelijk overlastgevend gedrag van huurders. Een gedragsaanwijzing kan worden opgelegd aan de verhuurder als deze zich niet, of op een verkeerde manier inzet tegen ernstige en herhaaldelijke hinder. De burgemeester kan dit direct doen en hoeft daarvoor niet eerst de huurder te hebben aangesproken.
De burgemeester kan pas een gedragsaanwijzing geven als alle andere mogelijke manieren om de overlast tegen te gaan zijn mislukt, bijvoorbeeld eerst waarschuwen, mediation of buurtbemiddeling inzetten.

Met de Wet aanpak woonoverlast is de Gemeentewet gewijzigd door toevoeging van artikel 151d Gemeentewet. In dit artikel is bepaald dat de raad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid kan verlenen tot oplegging van een last onder bestuursdwang aan degene, die een woning - of een bij die woning behorend erf - gebruikt, indien door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf omwonenden ernstig en herhaaldelijk worden gehinderd.
Op grond van de gedragsaanwijzing moet de overlastgever of verhuurder bepaalde handelingen doen of juist nalaten op straffe van een last onder bestuursdwang (waaronder een tijdelijk huisverbod) of een last onder dwangsom. Wanneer ook een gedragsaanwijzing niet werkt, kan in het uiterste geval de woning gesloten worden.

De Wet aanpak woonoverlast is per 1 januari 2021 gewijzigd en zijn de mogelijkheden voor gemeenten vergroot om verhuurders rechtstreeks een gedragsaanwijzing op te leggen; het geldt nu voor alle verhuurders, ongeacht wel of geen BRP-inschrijving van hun huurders. Dus ook bijvoorbeeld voor uitzendbureaus die panden verhuren aan arbeidsmigranten die niet zijn ingeschreven, en waar huurders ernstige en herhaaldelijk overlast veroorzaken.
Als gemeenten gebruik willen maken van deze verruimde mogelijkheid, dan vergt dat aanpassing van het bestaande APV-artikel, overeenkomstig artikel 151d, eerste lid, van de Gemeentewet (en vervalt ‘aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven’).

3. REALISEREN VAN DE HUISVESTING

3.1 Mogelijk maken van initiatieven

3.1.1 Toepassen kruimelgevallenregeling

Regelmatig dient zich een kans aan voor het realiseren van huisvesting die wel wenselijk is, maar niet past in het geldende bestemmingsplan. Uiteraard is het dan mogelijk het geldende bestemmingsplan te herzien, om aan het initiatief mee te kunnen werken. Dat is op zichzelf een zorgvuldige en geschikte aanpak. In het vorige hoofdstuk is deze aanpak beschreven De praktijk leert dat het weleens nodig is sneller te handelen om een goede kans te kunnen verzilveren. In die gevallen kan een gemeente de afwijkingsmogelijkheden benutten die de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bieden. Deze instrumenten zijn zowel geschikt voor permanente als voor tijdelijke voorzieningen. De snelste methode lichten we eruit: de kruimelgevallenregeling.

KRUIMELGEVALLEN

Op grond van art 2.12, lid 1 onder a, sub 2 Wabo kan voor gevallen die per Algemene maatregel van bestuur (AMvB) zijn aangewezen met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan. Het gaat hierbij om de zogenaamde kruimelgevallen die in Bijlage II, artikel 4 Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn opgenomen. Daarnaast is het op grond van de kruimellijst (Bijlage II, artikel 4, lid 11, Bor) mogelijk om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan. Het gaat dan om een periode van maximaal 10 jaar. Hiervoor geldt de (korte) reguliere voorbereidingsprocedure van 8 weken.
De Crisis- en herstelwet biedt mogelijkheden om hier 15 jaar van te maken, zie onderdeel 3.2 hierover.

Meer informatie over deze procedure is onder andere te vinden op: https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/functies/wonen/welke-vergunning/

TOEPASSING

Als een project een stedelijk ontwikkelingsproject is als bedoeld in categorie D.11.2 van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage, dan kan de kruimelgevallenregeling niet worden toegepast (dit volgt uit artikel 5, zesde lid van bijlage II Bor). De wetgever heeft het begrip ‘stedelijk ontwikkelingsproject’ niet gedefinieerd, maar in de jurisprudentie is het inmiddels vrij goed uitgekristalliseerd. Zo is bepaald dat de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen, waarbij deze moeten worden bezien in verhouding tot de locatie en de omgeving daarvan. Of een voorgenomen ontwikkeling als ‘stedelijk ontwikkelingsproject’ kan worden aangemerkt kan daarmee van regio tot regio verschillen. Verder is bekend dat het ontstaan van aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu niet beslissend zijn voor het antwoord op deze vraag.
Cruciaal is of de ruimtelijke effecten van het initiatief vergelijkbaar zijn van met het gebruik dat in het bestemmingsplan is toegestaan. Het gaat dan om de functie, het verkeer, parkeren, gebruiksintensiteit en dergelijke alsmede de bouwmogelijkheden. Dit wordt ook gerelateerd aan de omgeving, waarbij bijvoorbeeld van betekenis is of het een gemengd gebied is, een detailhandelslocatie of buitengebied.

VOORBEELD: GEEN STEDELIJK ONTWIKKELINGSPROJECT

In een uitspraak van 22 maart 2019 geeft de voorzieningenrechter aan dat het college de bouw en het gebruik van logiesverblijven voor 300 mensen in America terecht niet als stedelijk ontwikkelingsproject heeft aangemerkt (ECLI:NL:RBLIM:2019:2684). Het gebied waar logiesverblijven zouden worden gerealiseerd grensde in deze Limburgse zaak aan andere vakantieparken en een grootschalige bedrijfsloods met parkeervoorziening en werd omsloten door een provinciale weg. De bebouwing op het perceel werd grotendeels aan het zicht onttrokken door de aanleg van groene taluds en een groenstrook. Dit maakte dat de voorzieningenrechter tot het voorlopig oordeel kwam dat het project naar zijn aard past binnen de omgeving.

VOORBEELD: WEL STEDELIJK ONTWIKKELINGSPROJECT

In een uitspraak van 4 september 2019 heeft de Raad van State geoordeeld dat het bouwen en gebruiken van 160 tijdelijke wooneenheden voor sociale huurwoningen en huisvesting van statushouders in Haarlem aangemerkt moet worden als stedelijk ontwikkelingsproject. De Afdeling bevestigt het standpunt van de rechtbank in deze zaak dat het project zal leiden tot een gehele functiewijziging van het perceel. Het perceel was een groengebied en vormde een onbebouwde geïsoleerde ruimte tussen de bebouwing van de stad en de randweg met de daarbij behorende op- en afritten. Dit groengebied zal na de bouw van de tijdelijke woningen verdwijnen en 1.940 m^2 aan bebouwing worden gebouwd.

3.1.2 Afwijken van een bestemmingsplan en omgevingsplan

Het afwijken van een bestemmingsplan gebeurt veelal voor het bieden van huisvestingsmogelijkheden in een zelfstandige voorziening (logiesgebouw). Hieronder wordt het gebruik verstaan van bestaande of nieuwe gebouwen, anders dan reguliere woningen. Anders dan bij huisvesting in bestaande woningen bestaat de aanpak voor zelfstandige voorzieningen uit 3 stappen, in plaats van 4 stappen. Wanneer zich de kans voordoet een zelfstandige voorziening voor huisvesting te realiseren, vindt de locatiekeuze plaats voorafgaand aan de ruimtelijke procedure.

Stappenschema voor buitenplans afwijken van een bestemmingsplan

Per stap zijn voorbeelden gegeven van onderwerpen die in de regeling een plek kunnen krijgen. Bij stap 1 is er keuze tussen drie soorten regelingen. Bij de volgende stappen is door de indeling in kolommen aangegeven of de opties van toepassing zijn op een, twee, of alle drie de soorten regelingen.

Stap 1: keuze van het instrument	
Bestemmingsplan [1])	**Omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan**
	Uitgebreide Wabo-procedure [2])

Stap 2: keuze van de voorwaarden voor de kwaliteit	
Voldoen aan kwaliteitsnorm x ***)	
Per persoon is er tenminste x m^2 bewoonbaar vloeroppervlak beschikbaar	
Er mag aan ten hoogste (aantal) personen huisvesting worden geboden	
	Geen milieuhygiënische belemmeringen

Stap 3: keuze van de voorwaarden voor het gebruik	
	Tijdelijk, voor een periode van maximaal (aantal) jaar
Er wordt voorzien in (aantal) parkeerplaatsen per huisvestingsplaats	
Er wordt op eigen terrein voorzien in (aantal) parkeerplaatsen per huisvestingsplaats	
Er wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid, daarbij is de norm van toepassing zoals opgenomen in (naam en versie gemeentelijk beleid), met dien verstande dat indien gedurende de planperiode een nieuwe versie verschijnt of vervangen wordt door een door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen beleidsregel, met deze nieuwe versie of beleidsregel rekening wordt gehouden. Hierbij kunnen voorschriften worden opgenomen over het realiseren en in stand houden van parkeergelegenheid op eigen terrein.	
Er dient een nachtregister bijgehouden te worden c.1. de personen schrijven zich in bij de BRP	
Er wordt voorzien in een door de gemeente goedgekeurd beheerplan	

[1]) Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt het omgevingsplan hiervoor in de plaats.

[2]) Onder de Omgevingswet: omgevingsplanactiviteit, ook wel buitenplanse OPA genoemd.

Procedures

De reguliere procedure is het uitgangspunt in de Omgevingswet. De beslistermijn voor de reguliere procedure is 8 weken. Uitzonderingen op het toepassen van de reguliere procedure zijn:

- de situaties die op diverse plaatsen in de Omgevingswet staan en in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit;
- een aanvraag om een omgevingsvergunning, waarbij de aanvrager heeft verzocht of ingestemd met het toepassen van de uitgebreide procedure (16.65 lid 1b Ow);
- een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als het bevoegd gezag hier de uitgebreide procedure op van toepassing heeft verklaard (16.62 lid 3 en 16.65 lid 4 Ow).

In die gevallen wordt de uitgebreide procedure toegepast. Het bevoegd gezag beslist binnen 6 maanden na een aanvraag.

Omgevingswet: buitenplanse OPA's

Het realiseren van nieuwe huisvestingslocaties zal kan onder de Omgevingswet worden gefaciliteerd als buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA). Dit is vergelijkbaar met buitenplanse afwijkingsbesluiten of postzegelplannen. In de loop van 2021 zal meer duidelijkheid ontstaan, op basis van studies, hoe breed, globaal of gedetailleerd een buitenplanse OPA kan of moet worden vormgegeven.

3.1.3 Creëren van daagvlak

Het creëren en ook het behouden van draagvlak draagt bij aan het kunnen faciliteren van de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten. In diverse beleidsnotities en rapportages worden hiervoor de volgende aanbevelingen gedaan.

- Inpassen in bestaande woonomgeving
  Het inpassen in de bestaande woonomgeving kan worden ingevuld door spreiding van huisvestingslocaties, het opnemen van maximum aantallen arbeidsmigranten per pand, een en ander gericht op het voorkomen van een te grote impact van huisvesting van arbeidsmigranten in een woonbuurt.
- Uitsluiten van gebieden
  In bepaalde gebieden kan het huisvesten van arbeidsmigranten niet wenselijk zijn, omdat in die gebieden de druk op de woningmarkt en omgeving al hoog is als gevolg van bijvoorbeeld verkamering van woningen.
- Toepassen landelijke normen voor huisvesting

Het toepassen van minimumeisen van de SNF (of een vergelijkbare landelijke norm) biedt een aantal aanvullende eisen met betrekking tot parkeren, overbevolking, overlast en reinheid. Deze eisen zorgen voor een acceptabel niveau van leven in een goede en humane huisvesting, en voorkomen ook overlast voor de omgeving.

- Tegengaan overlast
  Om overlast en onveiligheidsgevoelens te verminderen, kan een aantal andere maatregelen worden genomen:
  - goede analyse met betrekking tot deze problematiek en de voortgang permanent monitoren. Een projectmatige aanpak van deze problematiek;
  - voorlichting arbeidsmigranten (ook in hun eigen taal) met betrekking tot huisregels en omgangsvormen;
  - aanpak van de sociale problematiek van arbeidsmigranten;
  - strikt handhaven op meldingen van overlast, inclusief parkeerovertredingen. In het uiterste geval sluiten van panden en/of het geven van gedragsaanwijzingen in het kader van de nieuwe Wet aanpak woonoverlast;
  - betrekken van uitzendorganisaties en verhuurders van panden om de leefbaarheid binnen de panden en in de omgeving te vergroten, onder meer door het afsluiten van prestatiecontracten;
  - invoeren leefbaarheidstoets;
  - regelmatige controle en handhaving van verkamerde panden;
  - plan van aanpak van de initiatiefnemer voor het voorkomen of ter bestrijding van overlast;
  - bij grootschalige locaties voorzien in een vervoersplan
- Leefbaarheidstoets
  Voor de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van de omgeving kan een leefbaarheidstoets worden toegepast. Bij deze toets zal gekeken worden naar de specifieke leefomgeving en de huidige overlastmeldingen. Er kan voor gekozen worden om de omgevingsdienst, woningcorporaties of politie hierover advies te laten uitbrengen.

Er wordt hierbij gekeken naar de weerbaarheid van de buurt, het onderhoudsniveau van het pand en de situatie in de straat (straatbeeld). Ook neemt de gemeente het klachtenpatroon uit de buurten mee bij de belangenafweging. Het kan zijn dat de vergunning wordt geweigerd, onder andere doordat de leefbaarheid wordt aangetast door het splitsen van de woonruimte.

- Communicatie met omwonenden

  Communicatie met de directe omgeving is een wezenlijk onderdeel voor het realiseren van huisvesting. De initiatiefnemer (verhuurder) is de eerstverantwoordelijke voor een goede communicatie en goed beheer. Dit houdt in dat er transparant en tijdig moet worden gecommuniceerd met de direct betrokken omwonenden, om zodoende zorg te dragen voor draagvlak voor een huisvestingsvoorziening. De rol van de gemeente is hier beperkt. Indien een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik vereist is, dan is de rol van de gemeente groter omdat een actieve medewerking van de gemeente nodig is.

  Voor communicatie over een nieuwe locatie kan het volgende stappenplan worden gehanteerd, waarbij de initiatiefnemer, de omgeving, college en gemeenteraad zijn betrokken:

  1. Een locatie is communiceerbaar als:
     a. de initiatiefnemer een uitgewerkt plan heeft gemaakt dat door de gemeente globaal beoordeeld is en geen onoverbrugbare belemmeringen oplevert;
     b. de initiatiefnemer aantoont aan de gemeente dat het plan haalbaar is;
     c. de initiatiefnemer de zeggenschap over grond heeft of kan krijgen;
     d. de initiatiefnemer en de gemeente goede afspraken hebben gemaakt over de communicatie gedurende het hele proces van planontwikkeling tot en met realisatie en goede beheerafspraken tijdens de exploitatie.
  2. De initiatiefnemer stelt een communicatieplan per locatie op, waarin zij met de gemeente afspraken maakt over hóe en door wie direct omwonenden en andere belanghebbenden worden betrokken (informatie per brief, uitnodiging tot het bijwonen van een of meer informatieavonden en andere rechtstreekse communicatiemiddelen). De initiatiefnemer neemt hierbij het voortouw, de gemeente faciliteert en ondersteunt.
  3. De initiatiefnemer start de communicatie met de direct omwonenden. De initiatiefnemer dient na een omgevingsdialoog aan te tonen dat het plan op begrip en acceptatie kan rekenen onder omwonenden en belanghebbenden. Het heeft de voorkeur het eerste contactmoment met hen zo persoonlijk mogelijk te maken. Dit houdt in dat de initiatiefnemer direct contact met hen zal zoeken. De raadsleden worden geïnformeerd als de dialoog met de direct omwonenden en andere belanghebbenden daadwerkelijk is gestart.
  4. Initiatiefnemer en gemeente nodigen direct omwonenden uit voor een informatiebijeenkomst over het initiatief. De bijeenkomst wordt zo georganiseerd dat er zoveel mogelijk ruimte is voor individuele vragen en zorgen (inloopopzet).
  5. Schriftelijke reacties na de informatiebijeenkomst worden gebundeld en door de gemeente beoordeeld. Aangegeven wordt wat er van de reactie verwerkt kan worden in het definitieve plan en/of afspraken over exploitatie en beheer. Direct omwonenden en andere belanghebbenden worden opnieuw actief benaderd en geïnformeerd over de verwerking.
  6. Initiatiefnemer dient het definitieve plan in door een aanvraag omgevingsvergunning. Het college informeert de gemeenteraad, direct omwonenden en andere belanghebbenden op de gebruikelijke wijze over de procedure aanvraag omgevingsvergunning.
  7. Tijdens de toetsing bespreekt het college het plan en de gevoerde dialoog met de raadsleden, die hierna het college advies kunnen geven.
  8. Het college neemt een formeel besluit over de omgevingsvergunning. Hierna start de wettelijk vastgelegde mogelijkheid tot formeel bezwaar.

- Aanspreekpunt – regisseur - verbinder

  Voor meldingen rondom de huisvesting van arbeidsmigranten, zoals overlast, is duidelijkheid nodig wie het aanspreekpunt is of de beheerder is. Bij verspreide woningen kan dat per pand verschillen. De directe omgeving kan over de situatie van een woning worden geïnformeerd. Overwogen kan worden dat de gemeente voor de verspreide locaties zelf een medewerker als aanspreekpunt aanstelt. Daarmee wordt bereikt dat de gemeente zich medeverantwoordelijk voelt voor deze locaties en de bereikbaarheid van een aanspreekpunt goed kan worden gewaarborgd. Voordeel is ook

dat de gemeente beter inzicht krijgt in de situatie van een woning met arbeidsmigranten en waar nodig kan aandringen op verbeteringen. Het aanspreekpunt vervult bij voorkeur ook de rol van regisseur van verbeteringen en verbinder van alle partijen en belangen.

- Taskforce
  De gemeente kan een 'Taskforce Arbeidsmigranten' formeren. Daarin zijn gemeente, werkgevers- en werknemersorganisaties en andere belanghebbenden vertegenwoordigd. De taskforce heeft als taak oplossingen aan te reiken en te bevorderen. De taskforce draagt bij aan het opheffen van knelpunten bij het huisvesten van arbeidsmigranten. Ook kan de taskforce prestatieafspraken maken voor het realiseren van huisvesting. Dat kan het gaan om bestaande gebouwen die versneld en flexibel beschikbaar worden gemaakt of nieuw te realiseren huisvesting. De taskforce staat onder leiding van het college van burgemeester en wethouders.
- Communicatie over ervaringen
  Communiceren over de stappen die de gemeente zet in de beleidsontwikkeling en de informatie die hiervoor wordt verzameld. Dan kan het veld zich met actuele ontwikkelingen en ideeën voeden. Hiervoor kan de gemeentelijke website worden ingezet.
- Experimenteren of pilots
  Tijdens de rondetafelgesprekken kunnen experimenten of pilots worden besproken om de ervaringen een extra impuls te geven. Als partijen elkaar kennen kan dit resulteren in een samenwerking die ruime biedt om huisvestingssituaties die daarvoor nog niet in beeld waren of niet in het beleid pasten.

De gemeente kan deze aanbevelingen omzetten in beleidsregels of opnemen in een programma (Omgevingswet), zodat de inzet gericht op het creëren en behouden van draagvlak herkenbaar is vastgelegd.

Voorbeeld in het creëren van draagvlak in de buurt

Flex Campus Hapert

Tussen het Kempisch Bedrijvenpark en de bebouwde kom van Hapert, heeft Metaal Flex B.V. een carrévormig gebouw met 120 studio's van 34 m2 gerealiseerd, waarin 240 arbeidsmigranten kunnen worden gehuisvest. De campus heeft goede voorzieningen, zoals een kleine winkel, twee sportvelden, wasmachines en drogers, internet, glasvezel en 144 parkeerplaatsen.

De realisatie van de campus was een proces van lange adem. Ondanks dat de gemeenteraad van Bladel naar aanleiding van een eerder initiatief van een andere partij reeds had ingestemd met de huisvesting van 240 arbeidsmigranten op deze locatie, heeft het toch nog ongeveer tien jaar geduurd voordat de campus kon worden opgeleverd.

Roel van Heugten, eigenaar van Metaal Flex, heeft de volgende tips voor initiatiefnemers en gemeenten:

1. Betrek partijen tijdig

In de week dat de koopovereenkomst voor het perceel werd getekend, heeft Metaal Flex een avond in het buurthuis belegd, waar de plannen zowel door de gemeente als door Metaal Flex zijn toegelicht. Teneinde zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken, zijn advertenties geplaatst in lokale kranten en zijn alle buurtverenigingen van Hapert, het college van B&W, de gemeenteraad en omwonenden voor deze avond uitgenodigd. In totaal zijn meer dan 300 uitnodigingen verstuurd. Op de avond zelf waren ongeveer 200 mensen aanwezig. Daarbij is open en transparant gecommuniceerd, wat zorgde voor duidelijkheid bij alle partijen.

2. Neem de zorgen van omwonenden serieus

De omwonenden zijn vanaf het begin in het proces betrokken. Zij gaven onder andere aan problemen te voorzien op het gebied van parkeren, (geluids)overlast en de verkeersafwikkeling. Hiervoor is een oplossing gezocht. Zo kunnen de bewoners op eigen terrein parkeren en betaalt Metaal Flex mee aan de herinrichting van de weg. Het beheer van de campus is uitbesteed aan een partij waarmee elders in de regio goede ervaringen zijn opgedaan. Er is permanent een beheerder aanwezig. Dit wekt vertrouwen bij de omwonenden.

Dat vertrouwen is verder versterkt door het instellen van een buurtcommissie, bestaande uit vier omwonenden één vertegenwoordiger van de Flex Campus en één vertegenwoordiger van Metaal Flex. De commissie komt in principe iedere 2 à 3 maanden bijeen, maar kan ook bijeen geroepen worden als de situatie daarom vraagt. Omwonenden kunnen de leden van de commissie aanspreken als ze een vraag of een klacht hebben. De commissie zorgt er dan voor dat deze worden afgehandeld. Tot nu toe (mei 2021) zijn er zes klachten ingediend, die allemaal snel konden worden verholpen.

3. Zorg voor een goede samenwerking met de gemeente

Het realiseren van huisvesting is de verantwoordelijkheid van de werkgever of de huisvester, maar het is de gemeente die moet zorgen voor een goede besluitvorming. Daarbij helpt het als er goed en nauw contact is met de betrokken ambtenaren en natuurlijk met de verantwoordelijke bestuurders.

Voor de gemeente Bladel was het vooral van belang dat Metaal Flex de zorgen van de omwonenden serieus nam en hen bij de planvorming betrok. Vanwege eerdere goede ervaringen met Metaal Flex had de gemeente er vertrouwen in dat initiatiefnemer ook deze keer zijn verantwoordelijkheid zou nemen. De gemeente heeft zich daarom niet al te intensief met de ontwikkeling bemoeit.

Flex Campus - De beste huisvesting voor de laagste prijs!

3.2 Ondersteuningsmogelijkheden vanuit het rijk

Voor het realiseren van huisvesting zijn vanuit het rijk en een aantal andere partijen verschillende instrumenten ontwikkeld die daarbij (financieel) ondersteuning kunnen bieden. In deze handreiking zijn ze zoveel mogelijk opgenomen. Gezien het feit dat het soms gaat om een financiële regeling met een tijdslimiet zal deze informatie verouderen.

Verschillende expert- en ondersteuningsteams bij RVO

Vakantieparken/ aandachtsgroepen

Het Expertteam Transformatie Vakantieparken helpt gemeenten om niet-vitale vakantieparken te veranderen naar een woonbestemming. In verschillende regio's is dit interessant omdat toeristische verhuur te weinig oplevert en parken door de druk op de woningmarkt een steeds permanentere bewoning krijgen. Voor zo'n verandering is veel expertise vereist die gemeenten vaak niet zelf in huis hebben.

Om gemeenten te helpen bij de transformatie, stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een expert- en aanjaagteam in volgens de Actie-agenda vakantieparken 2021-2022. Dit team wordt ook wel Expertteam Transformatie Vakantieparken genoemd.

Zie ook de link:

Expert- en aanjaagteam Transformatie Vakantieparken | RVO.nl | Rijksdienst

Expertteam Woningbouw

Het Expertteam Woningbouw helpt gemeenten en provincies bij woningbouwplannen die stagneren. Andere partijen die tegen belemmeringen aanlopen op het gebied van woningbouw, kunnen ook contact met hen opnemen. Denk daarbij aan woningcorporaties of projectontwikkelaars. RVO kijkt dan met partijen samen of met de betreffende gemeente een oplossing te vinden is.

Het Expertteam Woningbouw bestaat uit onafhankelijke deskundigen die hun sporen hebben verdiend bij de aanpak van complexe woningbouwprojecten en gebiedsontwikkeling. De teamleden brengen op verschillende manieren kennis en ervaring in. Bijvoorbeeld door:

- hands-on maatwerkadvies en begeleiding bij concrete plannen of;
- het ter beschikking stellen van opgedane kennis bij andere trajecten.

Zie ook de link:

https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/expertteam-woningbouw-ew

Versnellingskamers Flexwonen

Als onderdeel van de stimuleringsaanpak Flexwonen organiseert RVO voor het Rijk de regionale versnellingskamers Flexwonen, waarin regio's op gestructureerde wijze stap voor stap toewerken naar een haalbaar en gedragen flexwonen concept waarin ook aandacht is voor de huisvestingsopgave van dak- en thuislozen.

Zie ook de link:

https://www.woningmarktbeleid.nl/actueel/nieuws/2019/10/18/versnellingskamers-flexwonen-van-start

Woningbouwimpuls, tweede tranche

De Woningbouwimpuls zet in op sneller en meer (betaalbare) woningen realiseren om zo het woningtekort in te lopen, vooral voor starters en mensen met een laag en middeninkomen, en de bouwproductie hoog te houden. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage, moeten projecten aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moeten projecten minimaal 500 woningen opleveren, waarvan minstens de helft betaalbare woningen zijn. Daarbij moet de bouw van woningen binnen drie jaar starten en moeten de medeoverheden minimaal 50% van het financiële tekort cofinancieren.

Gemeenten konden vanaf 26 oktober tot en met 23 november 2020 een aanvraag indienen bij het RVO-loket Woningbouwimpuls. Een onafhankelijke commissie toetste de aanvragen en bracht vervolgens advies uit aan minister Ollongren. In februari 2021 is bekend gemaakt welke projecten een financiële bijdrage krijgen.

Ook in 2021 krijgen gemeenten weer de kans om woningbouwprojecten aan te melden voor een bijdrage vanuit de impuls.

Zie ook de link:
https://mijn.rvo.nl/woningbouwimpuls-voor-gemeenten

Vrijstelling verhuurderheffing tijdelijke en flexibele woningen

Per 2 januari 2020 kunnen verhuurders gebruik maken van de vrijstelling in de verhuurderheffing voor de bouw van tijdelijke en flexibele woningen die tussen 1 januari 2020 en 31 december 2024 worden gerealiseerd. Met deze vrijstelling hoeft er maximaal 15 jaar geen verhuurderheffing te worden betaald voor gerealiseerde tijdelijke woningen. De vrijstelling geldt zowel voor nieuwbouw als voor verbouw (transformatie) van bestaand vastgoed met een niet-woonfunctie. Hiermee kunnen dus snel extra woningen worden gerealiseerd voor groepen zoals (economisch) dak- en thuislozen.
Zie ook de link:
https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/rvv/rvv-tijdelijke-woningen

Transformatiefaciliteit

Vanuit de Transformatiefaciliteit worden geldleningen van in totaal €38 miljoen verstrekt aan private financiers om voorinvesteringen te doen die nodig zijn voor de transformatie van panden of gebieden zonder woonfunctie naar woningen. De beschikbaarheid van projectfinanciering in de voorfase is in de markt beperkt vanwege het ontbreken van planologische zekerheid. Met een geldlening uit de transformatiefaciliteit kunnen woningbouwprojecten gerealiseerd worden die anders niet of veel trager tot ontwikkeling zouden komen. Het betreft een revolverend fonds waaruit voorinvesteringen kunnen worden gedaan, de businesscase van de projecten moet dekkend zijn.
Zie ook de link:
https://www.svn.nl/transformatiefaciliteit

50 miljoen regeling huisvesting kwetsbare groepen 2021

Deze regeling is nog niet open voor 2021. Dit zal in de loop van het jaar volgen. Houdt de website www.woningmarktbeleid.nl in de gaten voor meer info.

Aanpassing Crisis- en herstelwet (Chw)

Via de recent aangepaste Crisis- en herstelwet (Chw) kan voor 15 jaar in plaats van 10 jaar met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure tijdelijk worden afgeweken van het bestemmingsplan, behoudens gevallen waarin een milieueffectrapport vereist is. Daarmee wordt het gemakkelijker de exploitatietermijn van tijdelijke en flexibele woningen rendabel te krijgen. Deze mogen op basis van de Chw immers 15 jaar op de plek blijven staan in plaats van 10 jaar. De Chw loopt vooruit op de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan zonder maximale tijdsduur tijdelijke regels voor activiteiten worden gesteld. Daarmee is op termijn ook een structurele oplossing voorzien voor een rendabele exploitatietermijn.

Eerdere tools en handreikingen

Handreiking tijdelijke bouw
https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2016/10/Handreiking-tijdelijke-bouw-VBWN-november-2014.pdf

Handreiking aan de slag met Flexwonen
https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2017/01/Handreiking-Flexwonen-januari-2019.pdf

Factsheet wonen of logies
https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2016/10/factsheet-Wonen-of-logies-EF-4-september-2015.pdf

PBL ruimtelijk afwegingskader voor flexwonen
Ruimte voor flexwoningen (pbl.nl)

Specifieke handreikingen registratie
Inschrijving BRP en briefadres

stappenplan_inschrijven_brp_op_een_briefadres.pdf (vng.nl)

Handreiking inschrijving BRP vakantiepark
Handreiking_BRP.pdf (vitalevakantieparkendrenthe.nl)

Handreiking registratie BRP Nationale Ombudsman
Handreiking aan gemeenten BPR.pdf (nationaleombudsman.nl)

4. HANDHAVING

In onderdeel 2.3 en 2.4 zijn de verschillende regels en de landelijke kaders die relevant zijn voor de huisvesting van arbeidsmigranten kort besproken. Gemeenten moeten ook toezicht houden en zijn handhavingsbevoegd rond deze bepalingen. Onderaan dit hoofdstuk zijn uitgebreidere handreikingen specifiek op dit thema opgenomen. Het is aan te raden hier gebruik van te maken.

4.1 Handhaving Woningwet

Het bevoegd gezag (veelal het college van B&W) is verantwoordelijk voor de handhaving van de Woningwet. **Op grond van artikel 1b van de Woningwet, is het verboden te handelen in strijd met de voorschriften uit het Bouwbesluit.** Tegelijkertijd met de aanschrijving op grond van artikel 13 van de Woningwet kan ook een handhavingsbesluit op basis van artikel 15 van de Woningwet worden opgelegd. Alle overtredingen kunnen met een last onder bestuursdwang of dwangsom worden gehandhaafd.

4.2 Beginselplicht tot handhaving

Indien wordt geconstateerd dat bestuursrechtelijke regels niet worden nageleefd, geldt een verplichting tot handhaving. Dit vanwege het algemene belang dat met handhaving wordt gediend. Van de verplichting tot handhaving kan slechts in twee categorieën van gevallen worden afgeweken.

Het bestuursorgaan moet van handhaving afzien als:

1. **Er concreet zicht bestaat op legalisatie;**

Een voorbeeld van een dergelijke uitzondering is wanneer het bouwwerk en het gebruik daarvan binnen het bestemmingsplan passen, maar eenvoudigweg is verzuimd om de benodigde vergunningen aan te vragen.
Ingeval een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan is het feit dat het B&W niet bereid zijn om een omgevingsvergunning te verlenen voldoende voor het oordeel dat er geen concreet zicht op legalisatie bestaat.

2. **Handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.**

Zoals hiervoor al is aangegeven moet een bestuursorgaan handhavingsbeleid opstellen. Daarin wordt onder andere aangegeven wat de prioriteiten zijn en hoe er zal worden gehandhaafd. In de praktijk komt het regelmatig voor dat **een verzoek tot handhaving wordt afgewezen met als motivering dat de geconstateerde overtreding een lage prioriteit heeft en dat de handhavingscapaciteit beperkt is**. **De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abrs) heeft diverse malen geoordeeld dat dat niet is toegestaan.** Prioritering mag er niet toe leiden dat tegen overtredingen met een lage prioriteit helemaal niet wordt opgetreden. Prioritering mag wel bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden. Ook mag prioritering inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een verzoek van een belanghebbende of een klacht wordt beoordeeld of handhavend zal worden opgetreden. Een dergelijk verzoek mag dan weer niet alleen onder verwijzing naar de lage prioritering worden afgewezen.

4.3 Sancties

Bij een overtreding van het bestuursrecht moet dus in beginsel handhavend worden opgetreden.

- **Een sanctie richt zich in principe op herstel van de overtreding**, hiervoor wordt – al dan niet voorafgegaan door een waarschuwing - veelal een last onder dwangsom of bestuursdwang ingezet.
- Bij herhaaldelijke overtreding kan ook gekozen worden voor een bestraffende sanctie; een **bestuurlijke boete**.
- In ernstige gevallen kan ook strafrechtelijk worden opgetreden via de **Wet economische delicten**.
- Daarnaast kent de Woningwet specifieke instrumenten waarmee een bouwwerk, open erf of terrein gesloten kan worden, of het **beheer kan worden overgenomen**.

Bij de overgang naar de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving in 2022 wijzigen de technische voorschriften, procedures en de handhavingsinstrumenten niet fundamenteel.

4.4 Combineren verschillende handhavingsmogelijkheden

Het kan zinvol zijn om verschillende handhavingsmogelijkheden tegelijkertijd te benutten. Wel moet daarbij steeds in het oog worden gehouden dat de specifieke wetten allen een eigen motief hebben en dat wel vanuit dat motief gehandeld moet worden. Soms is sprake van overtreding van alle drie de wetten en is het zinvol te handhaven op zowel de Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplan) als de Huisvestingswet en de Woningwet. Bij de aanpak van onrechtmatige bewoning/omzetting, onrechtmatig gebruik en als tevens niet voldaan wordt aan bijvoorbeeld de brandveiligheidsvereisten of het overbewoningsartikel kunnen dan alle grondslagen gebruikt worden om op te treden.

4.5 Tool mogelijke acties bij gebruik strijdig met de regels

In een eerdere factsheet gemaakt door het Expertisecentrum Flexwonen is een beoordelingsmodel gemaakt dat gemeenten kan helpen te besluiten wat zij moeten doen bij gebruik van een gebouw strijdig met de regels. Deze tool bevat een overzicht van acties die de gemeente kan uitvoeren wanneer het gebruik strijdig is met de regelgeving.[11]

Feitelijk gebruik:	**Wonen**	**Logies**
In strijd met:	**Bestemmingsplan**	**Bestemmingsplan**
Opties:	1. Beëindigen gebruik	1. Beëindigen gebruik
	2. Bestemming aanpassen	2. Bestemming aanpassen
	3. Omgevingsvergunning waarmee kan worden afgeweken van het bestemmingsplan.	3. Omgevingsvergunning waarmee kan worden afgeweken van het bestemmingsplan.
In strijd met:	**Bouwbesluit functie Wonen**	**Bouwbesluit functie Logies**
Opties:	1. Beëindigen gebruik	1. Beëindigen gebruik
	2. Voorziening aanpassen (zo nodig door gemeente op kosten eigenaar)	2. Voorziening aanpassen (zo nodig door gemeente op kosten eigenaar)
In strijd met:	**Huisvestingswet/-verordening**	**Huisvestingswet/-verordening**
	Bewoning zonder woonvergunning	Onttrekken woonruimte
	1. Beëindigen gebruik	1. Beëindigen gebruik
	2. Woonvergunning verlenen	2. Onttrekkingsvergunning verlenen
In strijd met:	**Leegstandswet**	**n.v.t.**
	Gebruik zonder vergunning	
Opties:	1. Beëindigen gebruik	
	2. Overgaan op normale verhuur	
	3. Vergunning verstrekken	

4.6 Relevante verwijzingen

Drie handreikingen specifiek rond de handhaving kunnen hierbij helpen:

- De-aanpak-van-malafide-pandeigenaren-de-handhaving-van-de-woningwet.pdf (hetccv-woonoverlast.nl)
- Handhaving-door-en-voor-gemeenten_20130902.pdf (vng.nl)
- Juridische_handreiking_-_Handhaving_vakantieparken_voor_gemeentejuristen.pdf (actieagendavakantieparken.nl)

[11] https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2016/10/factsheet-Wonen-of-logies-EF-4-september-2015.pdf