

DE HUISVESTINGSPROBLEMATIEK BIJ TIJDELIJKE WERKNEMERS UIT HET BUITENLAND

- eindrapport -

drs. R.J.M. Oude Ophuis
drs. D. Leveling

Amsterdam, december 2005
Regioplan publicatienr. 1354

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleids-
onderzoek in opdracht van het Ministerie van
VROM en het Ministerie van SZW.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding.....	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Achtergrond	1
1.3. Doel en onderzoeksvragen	3
1.4. Operationalisering.....	4
1.5. Aanpak.....	4
1.6. Respons.....	5
 2. Aard en omvang	 7
2.1. Inleiding.....	7
2.2. Aandeel gemeenten.....	7
2.3. Huisvestingsproblemen	9
2.4. Gevolgen voor gehuisvesten en burgers.....	12
2.5. Frequentie, woonlocatie en aanbieders.....	15
 3. Kenmerken en sector.....	 17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Status van de werknemers	17
3.3 Lengte van verblijf.....	19
3.4 Bedrijfsbranche	20
 4. Oplossingen en maatregelen	 21
4.1 Inleiding.....	21
4.2 Bestaand beleid	21
4.3 Nieuw beleid	26
 5. Samenvatting.....	 31
5.1 Inleiding.....	31
5.2 Huisvestingsproblemen nader beschouwd	31
5.3 Naar een verbeterde aanpak	33
5.4 Tot slot	34
 Bijlagen	 35
Bijlage 1 Begrippenlijst bouw- en huisvestingsregelgeving	37
Bijlage 2 Respondenten	39

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Er is een groeiende aandacht voor de problematiek rondom onrechtmatige bewoning en 'huisjesmelkerij'. Eén van de problemen die daarbij steeds aan de orde komt, is de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland. De Ministeries van VROM en SZW hebben daarom besloten om een onderzoek te initiëren naar de aard en omvang van de problematiek in de gemeenten met als doel om tot een betere aanpak te komen. Regioplan Beleidsonderzoek is gevraagd dit onderzoek uit te voeren. De resultaten van het onderzoek zijn in voorliggende rapportage beschreven.

1.2 Achtergrond

Tijdelijke werknemers uit het buitenland

De laatste jaren is in Nederland sprake van een forse instroom van tijdelijke werknemers, met name uit de Midden- en Oost-Europese nieuwe EU-lidstaten (MOE-landen).¹ Vooral de inzet van Poolse arbeidskrachten haalt regelmatig de landelijke pers. Ook uit landen buiten de EU, zoals Bulgarije en Roemenië, komen arbeiders naar Nederland om tijdelijke arbeid te verrichten.

Een grote vraag naar seizoensarbeiders wordt onder meer veroorzaakt door het grote aantal vacatures in de land- en tuinbouw. Volgens de prognose zal deze vraag de komende jaren onverminderd hoog blijven en zelfs toenemen.² Ook de toeristen- en horecasector (bijvoorbeeld hotelwezen) is afhankelijk van een groot aantal (buitenlandse) seizoenskrachten. Daarnaast zijn er sectoren, zoals de bouw, waarin een toenemende behoefte bestaat aan goedkope flexibele werkkrachten (flex- of leenarbeid).³

Sinds 1995 is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van kracht. De Wav bepaalt voor welke vreemdelingen een tewerkstellingsvergunning is vereist, op welke wijze deze vergunning dient te worden aangevraagd en wanneer men in aanmerking komt voor een tewerkstellingsvergunning. Naar aanleiding van de

¹ MOE-landen zijn nieuwe EU-lidstaten per 1 mei 2004 uit de Midden- en Oost-Europa, namelijk Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen en Polen.

² Bronnen: Beek, H.M. ter, J.W.M. Mevissen, J. Mur, C. Pool (2005), Poolshoogte; onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren. Den Haag: RWI en notitie Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE).

³ Bron: Beek, H.M. ter, J.W.M. Mevissen, J. Mur, C. Pool (2005), Poolshoogte; onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren. Den Haag: RWI.

Wav kan er een onderscheid gemaakt worden tussen drie typen buitenlandse werknemers:

- *Werknemers met een tewerkstellingsvergunning van buiten de EU en uit de MOE-landen.*

Wanneer werkgevers personen van buiten de EU of die behoren tot de MOE-landen (tijdelijk) tewerk willen stellen, dan is hiervoor een tewerkstellingsvergunning nodig van het CWI.⁴ Om deze te krijgen moet een werkgever onder meer verklaren dat er passende huisvesting is.⁵ Het CWI heeft in 2004 rond de 44.000 tewerkstellingsvergunningen verstrekt, waarvan rond de 30.000 minder dan 24 weken geldig waren. Het grootste deel van de seizoensarbeiders is werkzaam in de land- en tuinbouw (de schattingen lopen tussen 10.000 en 20.000). Vaak is de verblijfsduur rond de drie maanden. Daarnaast zijn er ongeveer 4.000 buitenlandse werknemers met een tewerkstellingsvergunning actief in de dienstverlening.⁶ De meeste tewerkstellingsvergunningen worden verstrekt ten behoeve van werknemers uit Polen en dit aantal neemt steeds verder toe: in de eerste negen maanden van 2005 waren dit er ruim 21.700 tegenover 20.100 in heel 2004.⁷

- *Werknemers van binnen de EU.*

Voor werknemers uit de EU landen (exclusief de MOE-landen) is geen tewerkstellingsvergunning nodig. Zij hebben dezelfde arbeidsrechten als een Nederlander en de werkgever hoeft geen verklaring van passende huisvesting af te geven. Over deze groep zijn geen gegevens beschikbaar van het aandeel dat hier in Nederland tijdelijk werk verricht.

- *Illegaal tewerkgesteld (werknemers zonder tewerkstellingsvergunning)*

Onder illegaal tewerkgesteld vallen personen uit MOE-landen zonder tewerkstellingsvergunning en illegaal in Nederland verblijvende personen. Personen uit MOE-landen zonder tewerkstellingsvergunning mogen volgens de wet geen arbeid in loondienst verrichten maar mogen zich wel vrij vestigen in Nederland.⁸ Van de illegaal tewerkgesteld is bekend dat zij steeds vaker korte en wisselende dienstverbanden hebben. Volgens ramingen van Engbersen e.a. woont een kwart van de totale populatie illegaal in Nederland

⁴ Er is in de EU geen vrij verkeer van werknemers voor personen uit MOE-landen. Voor werknemers uit de MOE-landen geldt een overgangsregime: tot 1 mei 2006 moet de werkgever een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Ook Malta en Cyprus behoren per 1 mei 2004 tot de Europese Unie, maar voor werknemers uit deze landen is geen tewerkstellingsvergunning nodig.

⁵ In de praktijk komt het neer op het opgeven op een aanvraagformulier van het '(toekomstig) woonadres in Nederland'. Er hoeven hiervan geen bewijsstukken meegestuurd te worden. Volgens een medewerker van het CWI stelt het CWI alleen een onderzoek in bij vermoeden van ondeugdelijke huisvesting: bijvoorbeeld wanneer er geen adres of veelvuldig hetzelfde adres wordt ingevuld.

⁶ Bron:interne stukken CWI, 2005.

⁷ Volkskrant, 8 november 2005.

⁸ Personen uit MOE-landen mogen zich in Nederland vrij vestigen, mits ze over een paspoort beschikken van het desbetreffende land (bron: IND).

verblijvende personen in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en verblijven er relatief ook veel in de provincies Noord-Brabant, Limburg en Utrecht.⁹

Huisvesting

Tijdelijke werknemers komen meestal zonder gezin naar Nederland om met lange werkdagen zoveel mogelijk te verdienen. Omdat zij specifieke wensen hebben leidt de huisvesting van deze groep nogal eens tot problemen. Eind jaren negentig werden de eerste geluiden uit gemeenten hoorbaar over problemen bij de huisvesting van seizoenswerkers. Vanaf begin 2000 nemen deze problemen steeds meer toe door de stijging van het aantal tijdelijke werknemers uit het buitenland. Berichten over erbarmelijke omstandigheden op campings of het 'huisjesmelken' in de grote steden haalden steeds meer de regionale en landelijke pers. Ook ervaren meer omwonenden overlast van de slechte situatie waaronder sommige werknemers gehuisvest zijn.

In de gemeenten en provincies waar veel tijdelijke werknemers uit het buitenland gehuisvest zijn, vinden steeds meer initiatieven plaats om de huisvesting te verbeteren en de overlast te bestrijden. Er worden regionale projectgroepen opgericht en in samenwerkingsverbanden wordt nagedacht over nieuwe woonvormen ('short-stays', 'agrohotels'). Tevens tracht men met repressief beleid ('bestrijding van onrechtmatige bewoning') op te treden tegen de grootste vormen van overlast.

Nieuwkomers uit het buitenland die zich in een gemeente vestigen, dienen zich bij een verblijf langer dan vier maanden in te schrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) van de desbetreffende gemeente. Gemeenten hebben op deze wijze zicht op de locaties waar nieuwkomers, dus ook tijdelijke werknemers, zich binnen de gemeenten vestigen.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de problematiek waar gemeenten tegenaan lopen bij de huisvesting van tijdelijke werknemers en om maatregelen te inventariseren die de gesignaleerde problematiek kunnen aanpakken. Het is een verkennend onderzoek waarin niet gestreefd is naar representativiteit. De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. *Welke problemen rondom de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland ervaren gemeenten? Wat is de oorzaak van deze problemen?*
Treffen de problemen de seizoenswerkers vooral zelf (onveiligheid, welzijn) of zijn het anderen (omwonenden) die overlast ervaren? Is er een

⁹ Ongeveer een derde van de totale populatie illegalen woont in de vier grote steden. Bron: Engbersen e.a. (2004), Beleidssummary 'Wijken voor illegalen', Den Haag: VROM.

onderscheid in de problematiek tussen de grotere steden en de rurale gemeenten?

2. *Wat is de omvang van deze problemen? Zijn de problemen structureel of incidenteel? Wat is de frequentie van de problematiek (jaarlijks, halfjaarlijks, continu)? Speelt het probleem op één locatie in de gemeente of zijn het er meer?*
3. *Bij welke tijdelijke werknemers uit het buitenland doen de problemen zich voor? Gaat het om werknemers:*
 - van buiten de EU en werknemers uit de MOE-landen met een tewerkstellingsvergunning of;
 - werknemers van binnen de EU of;
 - illegaal tewerkgesteld?
4. *Welke extra maatregelen zijn er volgens de gemeenten nodig om de problemen aan te kunnen pakken? Wat kunnen gemeenten, provincies en het Rijk doen om de problemen bij de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland aan te pakken?*

1.4 Operationalisering

Tijdelijke werknemers uit het buitenland kunnen zowel seizoensarbeiders zijn als flexarbeiders en inleenarbeiders. Tijdelijkheid is een relatief en rekbaar begrip. Er zijn seizoenwerkers in de land- en tuinbouw die bijvoorbeeld alleen in het oogstseizoen actief zijn, maar er zijn er ook die het hele jaar door op zoek zijn naar seizoenswerk. Arbeiders in de bouw kunnen gedurende het hele bouwproject werkzaam zijn, wat voor grote bouwprojecten een lange periode kan zijn. In de metaalindustrie zien we ook dat tijdelijke arbeiders uit het buitenland relatief langdurende dienstverbanden kunnen aangaan. Naast de tijdelijkheid van de werkzaamheden is de werknemer uit het buitenland in de context van dit onderzoek gericht op relatief eenvoudige werk dat snel te leren is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan productiewerk in de tuinkassen of aan een metselaar in de bouw.

Tijdelijke werknemers uit het buitenland definiëren we in het kader van dit onderzoek daarom als volgt:

‘Personen uit het buitenland die tijdelijk in Nederland goedkope arbeid verrichten’.

1.5 Aanpak

Om te inventariseren welke problemen gemeenten bij de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland ervaren en welke maatregelen zij nodig achten is in overleg met de Ministeries van VROM en SZW, een vragenlijst opgesteld. De concept-vragenlijst is vervolgens bij twee gemeenten getest, waarvan bekend is dat zij problemen ervaren bij de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland, namelijk de gemeenten Den Haag en

Horst aan de Maas. Er is bewust gekozen voor een gemeente uit de G4 en een gemeente met een rurale achtergrond.

De aangepaste vragenlijst is ten slotte via internet bij alle 467 gemeenten uitgezet. De VNG heeft op 5 oktober 2005 de secretarissen van alle gemeenten een aanbevelingstekst en een inlogcode per e-mail gestuurd. Na twee weken is er door de VNG per e-mail een rappel naar de gemeenten gestuurd die nog niet hadden deelgenomen. Na ruim vier weken, op 4 november, is de enquête afgesloten.

Omdat uit de door ons bestudeerde stukken en documenten bleek dat een deel van de provincies en enkele regionale samenwerkingsverbanden ook betrokken zijn bij de huisvestingsproblematiek, hebben we aanvullend op de enquête ambtenaren van vier provincies en een regionaal samenwerkingsorgaan geïnterviewd. Hierbij gaat het om Noord- en Zuid-Holland, Noord-Brabant, Limburg en Zeeland.¹⁰ Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) is de regionale organisatie die we bevroegd hebben.

1.6 Respons

Van de 151 gemeenten die de vragenlijst hebben geopend via internet zijn er met 139 ingevulde vragenlijsten analyses uitgevoerd. Zeven gemeenten zijn afgefallen omdat zij alleen hun gemeentenaam hebben opgegeven, maar de vragenlijst verder niet hebben ingevuld. Voor vier gemeenten geldt dat de vragenlijst dubbel is ingevuld. Van de dubbelen is de vragenlijst die het slechtst is ingevuld verwijderd. Voor de gemeente Amsterdam geldt dat naast de centrale stad twee stadsdelen de vragenlijst hebben ingevuld. Deze twee zijn niet meegenomen in de analyse, omdat zij geen aparte gemeenten zijn en - belangrijker - dezelfde antwoorden hebben gegeven als de centrale stad. Op alle 467 gemeenten betekent een deelname van 139 gemeenten een respons van 30 procent. Omdat het onderzoek geen landelijke representativiteit nastreeft, is de hoogte van de respons voldoende om inzicht te krijgen in de huisvestingsproblematiek bij tijdelijke werknemers. De relatief lage respons kan overigens deels verklaard worden door het vermoeden dat in een groot deel van de gemeenten in Nederland geen tijdelijke werknemers uit het buitenland aanwezig zijn of dat hun aanwezigheid niet leidt tot problemen bij de huisvesting. Het invullen van een vragenlijst die over genoemde problemen handelt, heeft daardoor minder urgentie. In paragraaf 2.2 komen we terug op deze aanname.

RegioPlan had voor vragen over het onderzoek en de vragenlijst een helpdesk ingericht. Op een enkele ondersteunende vraag na, kende geen enkele gemeente problemen bij het invullen van de vragenlijst.

¹⁰ Ook Zuid-Holland is benaderd, maar deze bleek op dit terrein geen actief beleid te hebben ontwikkeld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beantwoorden we de onderzoeksvragen 1 en 2 door te kijken naar respectievelijk de aard en omvang van de huisvestingsproblemen. In het hoofdstuk gaan we onder meer in op de omvang van de problematiek, het soort problemen, hoe vaak en waar het voorkomt en wat de gevolgen zijn voor de werknemers en de omgeving. Onderzoeksvraag 3 wordt beantwoord in hoofdstuk 3 door te bezien of de kenmerken van de tijdelijke werknemers uit het buitenland van invloed zijn op de problematiek. In hoofdstuk 4 komen de oplossingen en maatregelen die gemeenten en provincies nodig achten aan bod (onderzoeksvraag 4). In hoofdstuk 5 geven we een samenvatting van het verslag en geven we advies voor toekomstig beleid.

Verder willen we de lezer op het volgende attenderen:

- Wanneer in de rapportage wordt gesproken over werknemers, tijdelijke werknemers of buitenlandse werknemers, er altijd 'tijdelijke werknemers uit het buitenland' bedoeld worden.
- In de bijlage is een begrippenlijst opgenomen aangaande bouw- en huisvestingsregelgeving.
- In de tabellen waar het opgetelde percentage meer dan 100 is, gaat het om meerkeuzevragen.

2 AARD EN OMVANG

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de kenmerken van de huisvestingsproblemen aan bod. In paragraaf 2.2 wordt nagegaan welk deel van de gemeenten huisvestingsproblemen ervaart. In paragraaf 2.3 wordt nader bekeken welke huisvestingsproblemen de gemeenten (en provincies) ervaren. Vervolgens handelt paragraaf 2.4 over de nadelige gevolgen voor zowel de gehuisvesten als omgeving. In paragraaf 2.5 wordt in gegaan op hoe vaak, bij welke woonvorm en waar de problemen zich voordoen en wordt gekeken wie de aanbieders van huisvesting zijn.

2.2 Aandeel gemeenten

Van de 139 gemeenten die meegedaan hebben aan het onderzoek hebben er 77 (55%) aangegeven dat er in hun gemeente tijdelijke werknemers uit het buitenland werkzaam of woonachtig zijn (zie tabel 2.1). 17 procent van de 139 gemeenten zegt dat in hun gemeenten de doelgroep niet voorkomt en ruim een kwart geeft aan hier geen zicht op te hebben. Van de gemeenten die niet weten of de doelgroep aanwezig is, heeft geen enkele gemeenten concrete plannen om dit te onderzoeken.

Tabel 2.1 Overzicht van aantal gemeenten waar tijdelijke werknemers uit het buitenland werkzaam of woonachtig zijn (n=139)

	Aantal	Percentage
Ja	77	55
Nee	23	17
Weet niet	39	28
Totaal	139	100

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

Hoewel de respons niet in alle provincies voldoende is om definitieve uitspraken te doen over de locatie van de gemeenten waar de meeste tijdelijke werknemers worden aangetroffen, is er wel een sterke indicatie dat de doelgroep toch vooral aanwezig is in de provincies Noord-Brabant, Limburg, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland en in mindere mate Gelderland (zie tabel 2.2). In deze provincies spelen de huisvestingsproblemen met name in bepaalde regio's, vooral daar waar sprake is van een sterk ontwikkelde agrarische sector. In Limburg speelt het probleem met name in Noord-Limburg, in Zuid-Holland met name in de regio Holland Rijnland, in Noord-Holland in de Kop van Noord-Holland, Zeeland op Zuid-Beveland, en in Noord-Brabant in enkele regio's zoals de regio Zuidoost-

Brabant. Op Zuid-Beveland (tuinpluk) na gaat het in alle gebieden voornamelijk om de (glas)tuinbouw.

Tabel 2.2 Overzicht van respons aantal gemeenten per provincie en aantal gemeenten waar tijdelijke werknemers uit het buitenland aanwezig zijn

Provincie	In Nederland	Aantal gemeenten				
		Respons (abs.)	Respons (%)	Aanwezig tijdelijke werknemers (abs.)	Aanwezig tijdelijke werknemers (%)	Huisvestingsproblemen tijdelijke werknemers (abs.)
Drenthe	12	2	17	1	*	1
Flevoland	6	1	17	1	*	-
Friesland	31	8	26	1	13	-
Gelderland	56	15	27	5	33	3
Groningen	25	5	20	-	-	-
Limburg	47	19	40	14	74	8
Noord-Brabant	68	15	22	14	93	11
Noord-Holland	65	25	38	18	72	12
Overijssel	25	9	36	1	11	1
Utrecht	33	9	27	1	11	1
Zeeland	13	7	54	5	71	3
Zuid-Holland	86	24	28	16	67	10
Totaal	467	139	30	77	55	50

* Te lage respons om percentage over te nemen.

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

In tabel 2.3 staat aangegeven hoeveel van de 77 gemeenten die bekend zijn met de doelgroep ook daadwerkelijk (wel eens) problemen ervaart bij de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland. Twee derde van hen (50 gemeenten) ervaren huisvestingsproblemen. Achttien gemeenten ondervinden nooit huisvestingsproblemen bij de doelgroep en negen gemeenten hebben hierop geen zicht. Van deze laatste negen gemeenten willen drie gemeenten gaan onderzoeken of de problemen in de gemeente zich voordoen.

Tabel 2.3 Overzicht van aantal gemeenten dat (wel eens) problemen ervaart bij de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland (n=77)

	Aantal	Percentage
Ja, wel eens problemen	50	65
Nee, nooit problemen	18	23
Weet niet	9	12
Totaal	77	100

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

Aan de 18 gemeenten is gevraagd waarom zij ondanks de aanwezigheid van de tijdelijke werknemers geen problemen ervaren bij de huisvesting. De volgende redenen worden hiervoor genoemd:

- Het aantal tijdelijke werknemers is klein of alleen op beperkte schaal in specifieke seizoenen, waardoor het vinden van huisvesting niet moeilijk verloopt.
- Een ontspannen lokale woningmarkt zodat er voldoende aanbod is van huisvestingsmogelijkheden.
- De markt reguleert zichzelf. De werknemers vinden onderdak bij de bedrijven, particuliere woningen, gastgezinnen, op campings, recreatiewoningen, hotels of worden (legaal) gehuisvest in tijdelijk leegstaande gebouwen. Zolang er geen signalen zijn die wijzen op problemen bij de huisvesting, blijft de gemeente op afstand. De huisvesting van tijdelijke werknemers wordt in verband hiermee door een enkele gemeente expliciet niet als een gemeentelijke taak gezien.
- Door betrokkenheid van de gemeente bij het zoeken naar oplossingen, het handhaven van regels en het houden van toezicht op de huisvesting van de doelgroep.
- Door gebruik te maken van regionaal beleid op het vlak van de huisvesting van tijdelijke werknemers door samenwerkende gemeenten en/of provincie. Voor de desbetreffende gemeenten levert dit instrumenten op om gericht beleid (uit) te voeren.

2.3 Huisvestingsproblemen

Er zijn 50 gemeenten die problemen ervaren bij de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland. Van deze gemeenten hebben er 47 aangegeven wat de aard en omvang van de problemen zijn.¹ Uit tabel 2.4 blijkt dat gemeenten vooral problemen ervaren door een tekort aan passende huisvesting en door de gebrekkige en ondeugdelijke huisvesting. Ook het feit dat de huisvesting van tijdelijke werknemers zich buiten het zicht van de gemeente afspeelt of dat de regelgeving niet toereikend is, wordt regelmatig als een probleem gezien. Onrechtmatige bewoning wordt het minst genoemd, maar wordt toch nog door de helft van de gemeenten als een probleem gezien.

Uit de toelichting van de gemeenten blijkt dat de genoemde problemen niet los van elkaar te zien zijn. Een tekort aan passend aanbod leidt immers sneller tot ondeugdelijke huisvesting en/of onrechtmatige bewoning. Dit leidt weer tot een grotere last van het handhavingsapparaat om te controleren of aan alle woon- en veiligheidsvoorschriften voldaan wordt. Het actief handhaven door gemeenten kan echter weer leiden tot een tekort aan aanbod, zoals uit dit voorbeeld van een gemeente uit Limburg blijkt:

¹ De drie resterende gemeenten hebben de vragenlijst verder niet ingevuld.

“Op dit moment is er nog één camping die onderdak biedt aan buitenlandse werknemers. Door middel van het volgen van een bestuursrechtelijke handhavingprocedure willen wij hier een einde aan maken. Het valt te bezien of er vanaf dat moment nog steeds voldoende huisvestingsgelegenheid binnen de gemeente is”.²

Tabel 2.4 Overzicht van de aard en omvang van de problemen in aantallen (n=47)

	Een (groot) probleem	Geen probleem	Onbekend
Tekort aan passende huisvesting	35	5	7
Gebrekkige/ondeugdelijke huisvesting	36	6	5
Huisvesting/woonruimteverdeling onttrekt zich aan toezicht gemeente	30	10	7
Onduidelijke/beperkte regelgeving	27	14	6
Onrechtmatige bewoning	23	10	14

Bron: onderzoek RegioPlan, 2005.

Een tekort aan passende huisvesting komt voornamelijk doordat de huisvestingswensen van tijdelijke werknemers niet aansluiten op het bestaande aanbod. Tijdelijke werknemers willen gezien hun relatief korte verblijf het liefst zo min mogelijk betalen voor huisvesting om zoveel mogelijk van het verdiende geld over te houden. Daarnaast komen de werknemers vaak zonder gezin over zodat de huisvesting voor hen alleen aan de primaire basisvoorzieningen hoeft te voldoen. Het aanbod uit de reguliere woningvoorraad voldoet meestal niet aan deze behoeften. Bovendien zijn de werknemers gebaat bij een snelle oplossing omdat zij direct bij aankomst huisvesting nodig hebben. Zij komen daardoor niet in aanmerking voor eventueel passende huisvesting van woningcorporaties omdat de corporaties bij de toewijzing van woningen met wachttijden werkt. Ook het duurdere segment in de vrije huursector is gezien het doel van de komst van de doelgroep niet gewenst en vaak ook onbetaalbaar. Een bijkomend probleem is dat buitenlandse werknemers bij het zoeken naar een woning moeilijkheden ondervinden omdat ze weinig kennis hebben van de Nederlandse woningmarkt en er een taalbarrière is.³

Gemeenten, werkgevers en verhuurders ondervinden echter allerlei belemmeringen wanneer zij het huisvestingsaanbod willen verhogen. Zij kunnen hinder ondervinden van provinciale bestemmingsplannen (streekplannen). In buitengebieden kan het bijvoorbeeld niet toegestaan zijn om verblijfsaccommodaties in te richten, waardoor een gemeente geen structurele oplossing voor het huisvestingsprobleem kan vinden.

² Een bestemmingsplan laat niet altijd toe dat op een camping of een recreatie-/bungalowpark ‘gewoond’ wordt.

³ Bron: S. Wessels, SRE Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.

Gemeenten kunnen om toch huisvesting in het buitengebied te realiseren een zogenaamde vrijstellingsprocedure starten.⁴ Maar omdat, zo verklaart een gemeente, de behoefte aan huisvesting vaak wisselend is, zijn dergelijke procedures omslachtig. Aanbieders van huisvesting zijn ook gebonden aan regels in het Bouwbesluit. Bijgebouwen die omgebouwd worden tot tijdelijke verblijven voldoen vaak niet aan het Bouwbesluit (moeten bijvoorbeeld minimum aan oppervlak ramen hebben). Voor gemeenten is het ook niet altijd helder wat de regelgeving voorschrijft bij huisvesting op campings en reguliere woningen (bijvoorbeeld de exacte veiligheidseisen) en ze ervaren soms tegenstrijdigheden in de regelgeving zoals een Brabantse gemeente aangeeft:

“Oplossingen door het regelen van huisvesting dat voldoet aan de brandveiligheid en logiesnormen stuit vaak op sectorale wetgeving (WRO)”.

Gemeenten geven aan dat bij onderhuur of inwoning in een particuliere woning het aantal gehuisvesten van belang is. Wanneer het gaat om meerdere personen is er snel sprake van een logie en is een gebruiksvergunning verplicht. Dan gelden veiligheidsvoorschriften waar volgens de gemeenten een gewone woning meestal niet aan voldoet. Van huisvesting kan dan geen sprake zijn.

Door een tekort aan passende huisvesting en beperkingen door regelgeving zijn er allerlei noodmaatregelen of (semi-)illegale oplossingen om huisvesting aan tijdelijke werknemers aan te bieden. Werkgevers plaatsen volgens gemeente noodvoorzieningen op het bedrijventerrein of zorgen in bijgebouwen voor tijdelijke huisvesting. De tijdelijke werknemers gaan naar campings of huren met meerdere personen een vakantiewoning in een recreatiepark. Tijdelijke werknemers hebben soms geen andere keuze dan om in zee te gaan met ‘huisjesmelkers’ die kamerverhuur aanbieden tegen woekerprijzen. De noodoplossingen en gebrek aan keuzen leiden tot ondeugdelijke huisvesting onder soms erbarmelijke omstandigheden. Naast de nadelige gevolgen voor de gehuisvesten zelf leidt dit ook tot overlast bij de omgeving (zie ook paragraaf 2.4).

Voor gemeenten is het echter vaak moeilijk handhaven wanneer huisvesting in de illegaliteit plaatsvindt. Het opsporen in grote steden van woningen waar tijdelijke werknemers illegaal gehuisvest worden vereist grote inspanningen, maar ook een boer die achter op zijn erf illegaal een caravan plaatst is niet gemakkelijk te lokaliseren. Gemeenten hebben vaak ook geen zicht op tijdelijke bewoning en de problemen die daarbij gepaard gaan, omdat inschrijven bij een gemeente pas verplicht is bij een verblijf langer dan vier maanden. Een grote gemeente klaagt dat tijdelijke werknemers zich bijna nooit inschrijven bij de gemeente. Hierdoor ontbreekt elke registratie en wordt het opsporen van ontoelaatbare huisvesting bemoeilijkt.

⁴ Dit gebeurt door onder meer gebruik te maken van Artikel 19, lid 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Een kleinere Limburgse gemeente verwoordt het als volgt: *“Met name de buitenlandse werknemers die illegaal in de regio werkzaam zijn en gehuisvest worden binnen de gemeente zullen niet naar waarheid verklaren of ze hier als werknemers dan wel als toeristen verblijven. Om in zo'n geval te achterhalen hoe de vork in de steel steekt blijkt praktisch een enorm probleem”*. Daarnaast zeggen gemeenten geen zicht op de huisvesting te hebben wanneer voor een woning geen gebruiksvergunning geldt voor verhuur. Wanneer er een beperkt aantal gehuisvesten is, is deze vergunning niet nodig. De woningen vallen hierdoor buiten het bereik van gemeentelijke controles. Ook valt volgens de VNG een groot deel van de particuliere huursector buiten het zicht van gemeenten omdat ze buiten de huisvestingsverordening vallen en er dus geen vergunningsplicht is voor verhuur.⁵

2.4 Gevolgen voor gehuisvesten en burgers

Gehuisvesten

Volgens de gemeenten zijn de problemen voor de gehuisvesten zelf vooral te vinden op het terrein van veiligheid en welzijn (zie tabel 2.5). De gemeenten geven aan dat mensen wonen in onveilige situaties, bijvoorbeeld brand- en stikkingsgevaar. Daarnaast geeft ruim twee derde van de gemeenten aan dat het welzijn van de gehuisvesten in gevaar komt, omdat er sprake is van overbewoning (10 tot 15 personen in een particuliere woning), slechte hygiënische omstandigheden en omdat de gehuisvesten weinig tot geen privacy hebben. Een derde van de gemeenten noemen financiële uitbuiting en een grote mate van afhankelijkheid van de werkgever. Als overige gevolgen worden onder meer genoemd de onzekerheid waarmee de gehuisvesten worden geconfronteerd, de lengte van verblijf is vaak onzeker en ze kunnen geconfronteerd worden met een handhavingsactie van de gemeente. Ook wordt er door een gemeente melding gemaakt van spanningen die tussen de buitenlandse werknemers kunnen ontstaan, doordat de werknemers die hier illegaal verblijven of werken de buitenlanders met een legale status intimideren om aan hun identiteitspapieren te komen.

Tabel 2.5 Gevolgen van de huisvestingsproblemen voor de gehuisvesten zelf (n=47)

	Aantal	%
Onveilige situaties	37	79
Welzijn	32	68
Financiële uitbuiting	15	32
Afhankelijk van/machtsmisbruik werkgever	13	28
Anders	6	13
Geen nadelige gevolgen	4	9

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

Omwonenden

⁵ Bron: VNG (juni 2005), brief aan de Tweede Kamer: “Onrechtmatige bewoning en

Naast de gehuisvesten zelf, kunnen ook de omwonenden en andere bewoners van de gemeente last hebben van de huisvestingssituatie van tijdelijke werknemers uit het buitenland. Tabel 2.6 laat zien dat voor omwonenden vooral de leefbaarheid in gevaar komt. Onder meer door lawaai, rommel op straat, drankgebruik, agressief gedrag en samenscholing op straat zou de leefbaarheid van de buurt worden aangetast. Voor een deel van de buurtbewoners kan dit leiden tot angstgevoelens. De buurtbewoners hebben geen sociale contacten met de gehuisvesten en zien op de bewuste adressen voortdurend 'vreemden' in- en uitgaan. Daarnaast kan er angst bij bewoners zijn voor vermeende criminele activiteiten van de werknemers. Wat hierbij een rol speelt, is dat bij de verhuur van particuliere woningen er vaak geen direct toezicht is van de verhuurder.⁶

Door de gemeenten wordt ook een toenemende parkeer- en verkeersoverlast gesignaleerd, onder meer veroorzaakt door het autobezit van de werknemers maar ook door het ophalen (meestal vroeg in de ochtend, wisseldiensten) en afzetten van de werknemers met bestelbusjes. Er zijn elf gemeenten die zeggen dat omwonenden geen last hebben van de huisvestingsproblemen van tijdelijke werknemers. Dit zijn bijna allemaal kleine gemeenten die in ruraal gebied liggen.⁷ In rurale gemeenten komt het vaak voor dat de werknemers in het buitengebied gehuisvest zijn, wat weer een eigen type overlast oplevert. Een rurale gemeente noemt de horizonvervuiling van het buitengebied ("*caravans en woonunits zijn geen 'parels' in het landschap*") en een andere gemeente heeft het er over dat de buitenlandse werknemers gebruikmaken van open wateren om zichzelf en kleding te wassen. Overigens dient bovenstaande overlast wel genuanceerd te worden, doordat de overlast dikwijls zeer lokaal is en doordat niet alle omwonenden dezelfde mate van overlast ervaren.

Tabel 2.6 Gevolgen van de huisvestingsproblemen voor omwonenden (n=47)

	Aantal	%
Afname leefbaarheid	26	55
Toename angstgevoelens	10	21
Anders	11	23
Geen nadelige gevolgen	11	23
Weet niet	7	15

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

Overige groepen burgers

Andere groepen mensen die nadelige gevolgen ervaren van de huisvestingsproblemen, zijn volgens de gemeenten de werkgevers en in mindere mate bezoekers van de gemeente en reguliere werk- en woningzoekenden

illegale verhuur" Den Haag.

⁶ Voor andere huisvestingsvormen (zoals campings, voormalige agrarische bedrijven (vab's)) geldt dit vaak wel omdat de aanbieder hier een direct belang bij heeft.

⁷ Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

(zie tabel 2.7). Doordat werkgevers moeite hebben om voor huisvesting te zorgen, kunnen zij te maken hebben met personeelsproblemen. Een werknemer krijgt immers pas een tewerkstellingsvergunning wanneer de werkgever aan het CWI kan verklaren dat de werknemer passende huisvesting heeft. Daarnaast leidt het regelen van huisvesting tot een hogere werkdruk en administratieve rompslomp en zijn er (hoge) kosten verbonden aan het aanvragen van vergunningen en het verzorgen van huisvesting. Een agrariër uit Noord-Holland drukt het als volgt uit: *“Goede huisvesting is een grote kostenpost. Mensen moeten de gelegenheid hebben om zich te wassen, te koken en televisie te kijken. Anders komen ze volgend jaar niet meer terug”*.⁸ Bovendien worden volgens een gemeente de goedwillende werkgevers ten opzichte van de bedrijven die de werknemers illegaal huisvesten benadeeld door de hogere kosten die de eerste groep moet maken. Voor kleine rurale gemeenten geldt dat het lokale toerisme nadelige gevolgen ondervindt van de aanwezigheid van werknemers. Reguliere campinggasten ervaren overlast⁹, tijdelijke werknemers houden hotelkamers en vakantiewoningen bezet en er ontstaat een negatief imago bij toeristen waardoor zij wegblijven. Reguliere woningzoekenden ondervinden hinder doordat er voor hen minder aanbod is, omdat een deel daarvan wordt onttrokken aan de markt. Werkgevers of ‘huisjesmelkers’ kopen bijvoorbeeld woningen op waarin zij de werknemers huisvesten. Naast de huisvestingsproblematiek kan de aanwezigheid van tijdelijke werknemers er ook toe leiden dat reguliere werkzoekenden worden verdrongen van de arbeidsmarkt. Dit omdat de buitenlandse krachten goedkoper zijn en de tijdelijke werknemers vaker bereid zijn hard te werken en zich flexibel op te stellen. Ook Nederlandse vakantiewerkers ondervinden hiervan de nadelen, zo blijkt uit een opmerking van een provincie.

Tabel 2.7 Gevolgen voor derden (n=47)

	Aantal	%
Werkgevers	16	34
Bezoekers van de gemeente	8	17
Reguliere woningzoekenden	5	11
Reguliere werkzoekenden	5	11
Anders	3	6
Lokale ondernemers	1	2
Geen	8	17
Weet niet	15	32

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

⁸ Bron: uit artikel van Joef Slegers in Oogst (nummer en jaargang onbekend).

⁹ Een campingeigenaar in Noord-Limburg die als gevolg van het provinciaal beleid geen Polen meer op zijn camping mag toelaten, verwoordt het als volgt: “en daar ben ik blij mee, want als toeristen een Poolse auto zien staan, zijn ze weg”. (Volkskrant, 10 augustus 2005).

2.5 Frequentie, woonlocatie en aanbieders

Frequentie

Bij het merendeel van de gemeenten doen de eerder genoemde huisvestingsproblemen zich het gehele jaar voor. Daarnaast is een deel van de problemen bij een derde van de gemeenten seizoengerelateerd. Er zijn geen gemeenten die aangeven dat het om een eenmalig probleem gaat (zie tabel 2.8).

Tabel 2.8 Frequentie waarin de problematiek zich voordoet (n=47)

	Aantal	%
Het hele jaar door	24	51
Specifieke seizoenen	16	34
Ad hoc/incidenteel	5	11
Eenmalig	-	-
Onbekend	6	13
Anders	3	6

Bron: onderzoek RegioPlan, 2005.

Woonvorm

Uit tabel 2.9 blijkt dat de problemen zich met name voordoen bij werknemers die wonen op de bedrijven waar ze werken. Vaak gaat het hierbij om het wonen in woonunits, -cabines of -containers, caravans, bijgebouwen, schuren en loodsen. Het gaat om minimale huisvesting onder soms erbarmelijke omstandigheden. Het ontbreekt er aan vluchtroutes en andere brandveiligheidsmaatregelen. Eén gemeente heeft het over hutten die als onderkomen dienen en een provincie meldt dat in sommige gevallen werknemers bovenop koelcellen en tussen machines slapen. Ook op campings en recreatiewoningen komt dikwijls gebrekkige huisvesting voor, met name in Zeeuwse en Limburgse gemeenten. Daarnaast is er in recreatiewoningen sprake van permanente bewoning, hetgeen in strijd met het bestemmingsplan kan zijn.

Tabel 2.9 Woonvormen waar de problematiek van de huisvesting van tijdelijke werknemers zich voordoet (n=47)

	Aantal	%
Op bedrijven waar ze werkzaam zijn	30	64
Op campings	25	53
In woningen van particuliere huiseigenaren	23	49
In recreatiewoningen	20	43
In pensions	14	30
In woningen van commerciële verhuurders	9	19
Op onbeheerde terreinen	4	9
In woningen van woningcorporaties	4	9
Onbekend	5	11
Anders	10	21

Bron: onderzoek RegioPlan, 2005.

Locatie

In bijna de helft van de gemeenten spelen de huisvestingsproblemen zich op meerdere willekeurige locaties af (zie tabel 2.10). In de categorie 'anders' worden met name specifieke locaties genoemd, zoals aan de rand van de stad, op de bedrijven zelf en in het landelijk gebied.

Tabel 2.10 Locatie waar de problematiek zich voordoet (n=47)

	Aantal	%
Op meerdere willekeurige locaties	23	49
Op meerdere locaties geconcentreerd binnen één of meerdere buurten	8	17
Op één locatie	4	9
Weet niet/onbekend	3	6
Anders, namelijk	9	19
Totaal	47	100

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

De huisvesting van tijdelijke werknemers vindt zowel in de grote steden plaats (vooral pensions, kamerverhuurbedrijven, particuliere huiseigenaren) als in rurale gemeenten (vooral campings, bungalowparken, op het erf van boerderijen, bijgebouwen van bedrijven en gewone woningen). In de grote steden is de huisvesting van buitenlandse seizoenswerknemers minder zichtbaar dan in rurale gebieden. Zij vallen als aparte groep minder op vanwege het multi-etnische karakter van de grote steden en omdat in dezelfde soort panden ook andere groepen (uitgeprocedeerde asielzoekers, vluchtelingen, verslaafden) illegaal gehuisvest worden.¹⁰

Daarnaast kan er voor de rurale gemeenten een onderscheid gemaakt worden tussen de huisvesting in het 'woongebied' (gebied met woonfunctie) en het 'buitengebied' (gebied zonder woonfunctie). Hier geldt ook dat het woongebied vooral voor huisvesting zorgt in woningen en pensions en het buitengebied meer mobiele en ad-hoc oplossingen aanbiedt.

Aanbieders huisvesting

De werkgevers zijn de belangrijkste aanbieders van huisvesting voor tijdelijke werknemers (zie tabel 2.11). Dit kan op de bedrijventerreinen zelf zijn, maar ook door het opkopen van enkele woningen binnen een woonkern. Verder zijn er nog andere aanbieders actief, zoals erkende uitzendbureaus en professionele intermediairs. Bij ongeveer een kwart van de gemeenten is er sprake van malafide verhuurders of dito uitzendorganisaties die huisvesting verzorgen. Eén gemeente merkt op dat de scheidslijn tussen erkende en malafide bemiddelaars niet duidelijk te trekken is omdat er geen of nauwelijks controle op is.

¹⁰ Bron: S. Wessels, SRE Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.

In slechts twee gemeenten verhuren woningcorporaties kamers of woningen aan tijdelijke werknemers. Bij overige aanbieders worden vaak ondernemers van campings en recreatieparken genoemd die huisvesting aanbieden. Daarnaast worden (samenwerkende) gemeenten zelf als aanbieders genoemd (bijvoorbeeld het herinrichten van een leegstaand klooster) en zijn er agrariërs die een gat in de markt hebben ontdekt en het lucratief achten om zich vooral te richten op de (illegale) huisvesting van tijdelijke werknemers.

Tabel 2.11 Aanbieders van huisvesting voor tijdelijke werknemers (n=47)

	Aantal	%
Werkgevers	31	66
Erkende uitzendbureaus	13	28
Professionele intermediairs	11	23
Malafide verhuurders	11	23
Malafide uitzendorganisaties	8	17
Woningcorporaties	2	4
Onbekend/weet niet	9	19
Anders	10	21

Bron: onderzoek RegioPlan, 2005.

Voor het grootste deel van de gemeenten is het onduidelijk hoe (een deel van) de tijdelijke werknemers en de werkgevers met elkaar in contact komen. Ruim de helft van de gemeenten zegt niet te weten hoe de partijen met elkaar in contact komen. Ruim een derde van de gemeenten zegt dat (een deel van) de partijen met elkaar in contact komen via informele kanalen. Voorbeelden hiervan zijn dat werknemers zichzelf aanbieden bij werkgevers, dat werkgevers onderling werknemers aan elkaar toespelen of dat werkzoekenden door werkende kennissen, vrienden of familie worden voorgedragen bij een werkgever. Volgens een derde van de gemeenten komt het contact (ook) tussen de werkgever en de tijdelijke werknemers tot stand via professionele bemiddelaars zoals CWI en erkende uitzendbureaus.

Aandeel

Gemeenten vinden het lastig om aan te geven hoeveel tijdelijke werknemers problemen hebben met huisvesting. Ruim zestig procent van de gemeenten durft hiervan geen schatting te geven. De redenen hiervoor lopen uiteen, maar genoemd worden onder andere:

- Er is geen onderzoek naar verricht.
- Er zijn veel verhuisbewegingen in het circuit, dus het is onduidelijk om hoeveel mensen het gaat.
- Exacte gegevens ontbreken, omdat het om verschillende groepen werknemers gaat (met EU-paspoort, met tewerkstellingsvergunning en illegalen).

Alleen een aantal rurale gemeenten durft een indicatie te geven van het aantal tijdelijke werknemers met huisvestingsproblemen. Hun schattingen lopen uiteen van tien tot in de honderdtallen. Negen gemeenten geven aan dat het om tien tot honderd personen gaat. Bij acht gemeenten gaat het om honderd tot vierhonderd tijdelijke werknemers. Eén rurale gemeente geeft aan dat het op het piekmoment om wel 2500 tijdelijke werknemers gaat.

3 KENMERKEN EN SECTOR

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de kenmerken zijn van de tijdelijke werknemers en in welke sector zij werkzaam zijn en of deze kenmerken van invloed zijn op het huisvestingsprobleem. Achtereenvolgens behandelen we de status van de werknemer (paragraaf 3.3), de lengte van verblijf (paragraaf 3.3) en de sector waarin de tijdelijke werknemer werkzaam is (paragraaf 3.4).

3.2 Status van de werknemers

De gemeenten is gevraagd naar de status van de tijdelijke werknemers, waarbij zich huisvestingsproblemen voordoen (zie tabel 3.1).¹ Veruit de grootste groep verblijft legaal in Nederland en verricht legaal werkzaamheden. In zestig procent van de gemeenten worden huisvestingsproblemen gesignaleerd van personen uit MOE-landen met een tewerkstellingsvergunning. In een derde van de gemeenten komt dit ook voor bij tijdelijke werknemers uit de EU en in enkele gevallen zijn het personen buiten de EU met tewerkstellingsvergunning.

Ruim een derde van de gemeenten signaleert (ook) huisvestingsproblemen bij werknemers uit landen waarvoor een vergunning verplicht is, maar die hierover niet beschikken. Hiervan is het grootste deel uit MOE-landen. Deze groep verblijft wel legaal in Nederland, maar verricht illegaal werkzaamheden. Een vijfde van de gemeenten ervaart problemen met werknemers die illegaal in Nederland verblijven.

Tabel 3.1 Status van de tijdelijke werknemers waarbij de huisvestingsproblematiek zich voordoet (n=47)

	Aantal	%
Werknemers uit MOE-landen* met tewerkstellingsvergunning	28	60
Werknemers uit MOE-landen zonder tewerkstellingsvergunning	16	34
Werknemers uit EU (excl. MOE-landen)	16	34
Werknemers die illegaal in Nederland verblijven	10	21
Werknemers van buiten EU met een tewerkstellingsvergunning	7	15
Weet niet	11	23

* MOE-landen zijn nieuwe EU-lidstaten uit de Midden- en Oost-Europa, namelijk Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen en Polen.

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

¹ Zie paragraaf 1.2 voor achtergrond status tijdelijke werknemers.

De gemeenten verschillen van mening over de vraag of de status van de tijdelijke werknemers van invloed is op het huisvestingsprobleem. Zeven gemeenten, die bijna alle te maken hebben met zowel legaal als illegaal tewerkgesteld, vinden dat de status van de werknemer invloed heeft op het huisvestingsprobleem. Hiervoor hebben zij de volgende argumenten:

- Aanbieders van huisvesting verhuren liever aan personen met de juiste papieren, omdat zij anders het risico lopen beboet te worden door de gemeente.
- Personen met een EU-paspoort (exclusief MOE-landen) kunnen zonder vergunning hier werken en zijn daardoor in trek bij werkgevers. Deze mensen weten dat en kunnen daarom hogere eisen stellen aan huisvesting.²
- Personen die hier illegaal verblijven worden per definitie illegaal gehuisvest. De beleidskaders waarmee de gemeente werkt zijn alleen van toepassing op personen die legaal werkzaamheden verrichten.
- Personen zonder de juiste papieren durven zich minder te vertonen in de publieke ruimte dan personen die wel een tewerkstellingsvergunning hebben.

Een deel van de gemeenten vindt dat het huisvestingsprobleem niet afhankelijk is van de status van de tijdelijke werknemer, maar afhankelijk is van het huisvestingsaanbod.³ Alle tijdelijke werknemers krijgen hetzelfde huisvestingsaanbod en zijn elkaars gelijke concurrenten: *“De tijdelijke arbeider uit het buitenland zal bijna altijd goedkope huisvesting zoeken; ongeacht zijn verblijfsstatus. Zolang de vraag het aanbod overtreft, zullen er huisjesmelkers zijn, die hieraan grof geld zullen verdienen. Deze situatie zal alleen nog maar erger worden met een verdere uitbreiding van de EU.”*

Het merendeel van de gemeenten weet niet wat de invloed is van de status van de tijdelijke werknemer op het huisvestingsprobleem. In een deel van de gemeenten is maar één groep tijdelijke werknemers aanwezig. Een ander deel heeft geen zicht op de status van de arbeiders en/of op de huisvestings-situatie, waardoor zij er geen mening over hebben gevormd. Sommige gemeenten geven ook bewust geen prioriteit aan de status van de tijdelijke werknemer; ze richten zich alleen op een verantwoorde en veilige huisvesting: *“Wij als gemeente geven vergunning voor het huisvesten van een bepaald aantal seizoenarbeiders in een bepaalde hoeveelheid caravans voor een bepaalde periode. Wij houden ons niet bezig met wat voor arbeiders erin worden gehuisvest en of deze wel of niet illegaal zijn”*. Een aantal gemeenten vindt dan ook dat *“dat laatste een verantwoordelijkheid is van de werknemers zelf en van de werkgever”*.

² Dit blijkt ook onder meer in de regio Eindhoven waar de Projectgroep Huisvesting van de SRE gesprekken met bemiddelaars van huisvesting voerden. Polen met een Duits paspoort zijn meer gewild dan Polen zonder (Notitie SRE).

³ Hierbij dient rekening gehouden te worden dat niet alle gemeenten met werknemers te maken hebben die hier illegaal verblijven of illegaal werkzaamheden verrichten.

3.3 Lengte van verblijf

Een groot deel van de gemeenten heeft geen goed zicht op de lengte van het verblijf van de tijdelijke werknemers, waarbij huisvestingsproblemen zich voordoen. Ruim veertig procent van de gemeenten weet niet hoe lang deze tijdelijke werknemers in hun gemeenten verblijven (zie tabel 3.2). Bij de gemeenten die het wel weten, verblijven de meeste tijdelijke werknemers waarbij huisvestingsproblemen zich voordoen niet langer dan vier à zes maanden in hun gemeenten.

Tabel 3.2 Lengte van het verblijf waarbij de huisvestingsproblematiek zich voordoet (n=46)

	Aantal	%
Korter dan 4 maanden	20	43
4-6 maanden	19	41
6-12 maanden	14	30
Langer dan 12 maanden	11	24
Weet niet	19	41

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

De lengte van verblijf heeft volgens een aanzienlijk deel van de gemeenten invloed op de huisvestings- en overlastproblemen. Een deel van hen zegt dat een langdurig verblijf leidt tot meer huisvestingsproblemen. De argumenten bij deze stelling zien we alleen bij rurale gemeenten:

- De werknemers willen bij een langer verblijf geen huisvesting in de buitengebieden, maar zoeken deze in de woongebieden.
- Een langdurig verblijf in een buitengebied is in strijd met de bestemmingsplannen.
- Bij langdurig verblijf kan uit praktische motieven niet volstaan worden met noodoplossingen. In de zomermaanden voldoen caravans en/of tenten, in de wintermaanden is dit echter ongewenst.
- Het permanente of langdurige verblijf in recreatiewoningen is een inbreuk op het recreatieve karakter.

Een ander deel van de gemeenten vindt juist dat een langdurig verblijf leidt tot voordelen:

- De omwonenden ervaren het als prettiger wanneer tijdelijke werknemers voor langere tijd in een woning verblijven en de woning daardoor minder als een 'doorgangshuis' gezien wordt.
- De tijdelijke werknemer die langer verblijft verricht vaak reguliere werkzaamheden (geen seizoenswerk). Voor reguliere werkzaamheden wordt in het algemeen beter betaald, waardoor ook betere huisvesting mogelijk is.
- Bij langdurig verblijf van meerdere personen in één woning ontstaat er een huishouden. In zo'n situatie zijn er meer mogelijkheden om een gewoon woonhuis te betrekken zonder dat dat in strijd is met het bestemmingsplan.

Een Limburgse gemeente geeft aan dat de lengte van verblijf van belang is voor de handhaving, maar heeft moeite met het bepalen van de grenzen

daarvan: "Is er reeds sprake van strijdigheid met de algemene doeleindenomschrijving van het bestemmingsplan wanneer blijkt dat buitenlandse werknemers er een week verblijven? Of is er pas sprake van strijdigheid wanneer men er feitelijk 'woont'?"

Er zijn gemeenten die vinden dat de lengte van verblijf geen invloed heeft op het huisvestingsprobleem, omdat het gaat om het aantal werknemers dat gehuisvest moet worden en niet de lengte van verblijf. Het aanbod van werk blijft immers voor een bepaalde periode stabiel: "Als de arbeiders vertrekken dienen zich direct nieuwe aan." Een ander deel van de gemeenten kan niet zeggen of de lengte van verblijf van invloed is op het huisvestingsprobleem.

3.4 Bedrijfsbranche

In veruit de meeste gemeenten zijn de tijdelijke werknemers waarmee huisvestingsproblemen zijn, werkzaam in de land- en tuinbouwsector. Ook in de industrie, de bouw en in iets mindere mate de horeca en de toerisme werkt een redelijk deel tijdelijke werknemers waar huisvestingsproblemen voor gelden (zie tabel 3.3). Het is dan ook niet verrassend dat het bestaande huisvestingsbeleid voor tijdelijke werknemers zich vooral richt op de agrarische sector.

Tabel 3.3 Sectoren waarbij de huisvestingsproblematiek zich voordoet (n=46)

	Aantal	%
Land- en tuinbouw	39	85
Industrie (onder andere metaalindustrie)	17	37
Bouw	16	35
Horeca/Toerisme	10	22
Transport/handel/zakelijke dienstverlening	5	11
Gezondheids- en welzijnszorg	4	9
Overig	9	20
Weet niet	9	20

Bron: onderzoek RegioPlan, 2005.

Gemeenten merken vooral op dat de werkzaamheden in de agrarische sector voornamelijk seizoengerelateerd zijn, waardoor er gedurende bepaalde perioden veel tijdelijke krachten nodig zijn en dus een toenemende vraag naar huisvesting. Dit geldt minder voor de glastuinbouw waar de vraag naar werknemers het gehele jaar stabiel is. De seizoensgebondenheid zien we ook bij de horeca- en toeristenbranche. Voor de andere sectoren gaat dit veel minder op. Daarnaast geldt ook dat de praktische mogelijkheden van huisvesting afhankelijk zijn van de sector. Op agrarische bedrijven is dikwijls tijdelijke huisvesting mogelijk en (beperkt) toegestaan, voor andere bedrijfstakken bestaat dergelijke noodoplossingen in mindere mate of niet.

4 OPLOSSINGEN EN MAATREGELEN

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de problemen en de kenmerken besproken van de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de beleidsmaatregelen die genomen zijn door gemeenten (paragraaf 4.2) en welke maatregelen zij nog nodig achten (paragraaf 4.3).

4.2 Bestaand beleid

Een ruime meerderheid van de gemeenten (80%) zegt aan actieve handhaving te doen. Zeven gemeenten doen niet actief aan handhaving. Deze gemeenten geven aan nog bezig te zijn met het ontwikkelen van het handhavingsbeleid of geven aan dat het voor de gemeente geen prioriteit heeft.

Bij de 37 gemeenten die wel handhaven, gebeurt het vooral door bij woningen en woonlocaties te gaan controleren (zie tabel 4.1). Het uitvoeren van controles bij werkgevers en het volledig benutten van juridische middelen worden minder toegepast. Het koppelen van bestanden gebeurt weinig. Bij 'overig' wordt een aantal maal controle van (brandveiligheids) vergunningen genoemd. Ook wordt door gemeenten aangegeven dat de handhaving geïntegreerd is in reguliere controles.

Tabel 4.1 Wijze waarop gemeenten handhaven (n=37)

	Aantal	%
Controle van woningen/woonlocaties	30	81
Controle bij werkgevers	13	35
Juridische middelen volledig benutten	12	32
Koppelen van bestanden	3	8
Overig	6	16

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

Bij de handhaving is bij twee derde van de gemeenten de politie betrokken (zie tabel 4.2). Daarnaast worden ook andere partijen veelvuldig betrokken bij de handhavingsacties. In een deel van de gevallen gaat het om regionale samenwerking waar een reeks van de voorkomende partijen in de tabel bij betrokken zijn. Een kwart van de gemeenten zegt de handhaving alleen uit te voeren.

Tabel 4.2 Betrokken partijen bij handhaven (n=37)

	Aantal	%
Politie	24	65
Vreemdelingendienst	9	24
Arbeidsinspectie	7	19
Brandweer	7	19
Provincie	6	16
Andere gemeenten	5	14
Uitkeringsinstanties	4	11
Openbaar Ministerie	2	5
Geen	10	27
Overig	5	14

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

Ruim de helft van de gemeenten (26 gemeenten) heeft maatregelen getroffen om de huisvestingsproblemen tegen te gaan (zie tabel 4.3). De veertien gemeenten die aangeven dat dat (nog) niet gebeurd is, geven hiervoor verschillende redenen. Voor sommigen heeft het (nog) geen prioriteit, bijvoorbeeld omdat de problemen niet als zeer groot worden ervaren. Andere gemeenten zijn bezig beleid te maken of hebben het in onderzoek. In een aantal gevallen zal het beleid het uitvloeisel zijn van een regionale samenwerking. Enkele andere gemeenten houden zich nog afzijdig van specifiek beleid omdat ze het niet direct als hun taak zien (*“particuliere woningmarkt is geliberaliseerd”*), het lastig is samen te werken met betrokkenen (*“Het is moeilijk om afspraken te maken met (malafide) uitzendbureaus”*) of omdat ze geen ‘probleemeigenaar’ willen worden.¹

Tabel 4.3 Heeft uw gemeente andere (beleids)maatregelen getroffen om de problemen tegen te gaan (n=46)?

	Aantal	%
Ja	26	57
Nee	14	30
Weet niet	6	13
Totaal	46	100

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

Handhaving/repressief beleid, het wijzigen van bestemmingsplannen en het inrichten van nieuwe woonvormen vormen de top drie van de meest genomen beleidsmaatregelen (zie tabel 4.4). Verder worden het aangaan van samenwerkingsverbanden (werkgevers en/of gemeenten) en het aanpassen van huisvestingsregels veelvuldig genoemd.

¹ Overigens is één gemeente wel bezig met het uitlokken van een proefproces over het toepassen van de gebruiksvergunning voor woningen, om meer reguliere huisvesting aan groepen tijdelijke werknemers aan te kunnen bieden.

Het verhogen van het passend woningaanbod wordt slechts twee maal genoemd.

Tabel 4.4 Genomen (beleids)maatregelen (n=26)

	Aantal	%
Handhaving/repressief beleid	14	54
Wijzigen bestemmingsplannen	13	50
Inrichten van nieuwe woonvormen	12	46
Samen met de werkgevers (en/of intermediairs) naar oplossingen zoeken	10	39
Samenwerkingsverband in de regio aangaan	9	35
Wijzigen of aanpassen van gemeentelijke huisvestingsregels	7	27
Verhogen passend woningaanbod	2	8
Anders	2	8

Bron: onderzoek RegioPlan, 2005.

Het handhaven gebeurt bij een aantal gemeenten door het afsluiten van handhavingsconvenanten met toezichthoudende instanties op het vlak van zowel werk als huisvesting of door het inzetten van speciale interventieteams om onder meer illegaal verhuur en onrechtmatige bewoning aan te pakken. In negen regio's in Nederland zijn er sinds 2003 ook fraude-interventieteams actief die zwart werk, illegale arbeid, sociale zekerheidsfraude en fiscale fraude aanpakken.

Gemeenten gebruiken daarnaast de juridische mogelijkheden om te handhaven. Aanschrijvingen op het Bouwbesluit, bouwverordening en bestemmingsplannen worden genoemd. Een aantal gemeenten past de gebruiksvergunning aan: het minimaal aantal bewoners waar een vergunning voor geldt, wordt verlaagd. Was deze voorheen bijvoorbeeld nodig bij de kamerverhuur aan meer dan tien personen, nu is deze verlaagd naar meer dan zes of zelfs meer dan twee personen, zodat eerder op de brandveiligheidsvoorschriften getoetst kan worden. Een grootstedelijke gemeente zet de huisvestingsvergunning in om eisen te stellen aan tijdelijke werknemers die zich in bepaalde delen van de stad willen vestigen. Hiermee wil de gemeente overlast in kwetsbare stadswijken terugdringen.

Naast het handhaven zijn er provincies en gemeenten die onder bepaalde voorwaarden meer ruimte bieden aan tijdelijke of permanente huisvesting. Door streekplannen en bestemmingsplannen aan te passen wordt vrijstelling verleend om in het buitengebied huisvesting van vaak tijdelijke aard mogelijk te maken. Op een agrarisch bedrijf worden woonunits, caravans of schuren die dienen als logies, toegestaan onder de voorwaarden dat ze alleen voor het bedrijf zelf dienen en dat ze voldoen aan alle (veiligheids)voorschriften. In een aantal gevallen is het toegestaan om (leegstaande) agrarische bedrijven van functie te veranderen in logies. Een andere wijze om huisvesting mogelijk te maken, is het soepel omgaan met de huisvestingsregels en het illegaal huisvestingsaanbod te gedogen, mits het voldoet aan de eisen van brandveiligheid en logiesverblijven.

Bij het inrichten van nieuwe woonvormen wordt vooral het plaatsen van 'woonunits' op agrarische bedrijven genoemd. Ook zijn er gemeenten bezig met de ontwikkeling van een 'agro-hotels', 'mini-campings' of 'agrarische campings', NED's (Nieuwe Economische Dragers)² of probeert men zogenaamde 'short stay' voorzieningen te realiseren. Al deze woonvormen zijn nog niet actief en hebben het doel om in de toekomst tijdelijke werknemers tijdelijk of permanent opvang te kunnen bieden. Een bedoeld neveneffect van het vergroten van de huisvestingsmogelijkheden is dat de illegale tewerkstelling wordt teruggedrongen. Voor werkgevers die hun tijdelijke werknemers gemakkelijker (legaal) kunnen huisvesten, zijn er minder belemmeringen om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen. De provincie Limburg ziet door een verbetering in de huisvestingsmogelijkheden een afname van de illegale tewerkstelling.

Gemeenten werken samen met andere gemeenten, provincie, werkgevers en woonaanbieders om invulling te geven aan concrete oplossingen, maar ook om gezamenlijk tot beleid te komen.³ Er worden regelmatig overleggen georganiseerd en projectgroepen worden opgericht.⁴ In deze projectgroepen en regionale samenwerkingsverbanden zitten aldus gemeenten en provincie, maar er kunnen ook brancheorganisaties plaatsnemen zoals de LTO, corporaties, politie, Openbaar Ministerie, et cetera. De projectgroepen overleggen, doen onderzoeken en formuleren beleid met het doel om een permanente oplossing te zoeken voor het huisvestingsprobleem.

Projectgroepen uit verschillende regio's (bijvoorbeeld uit Noord-Limburg en Zuidoost-Brabant) wisselen onderling regelmatig informatie uit om van elkaar te leren en gezamenlijk hogere overheden te benaderen.

In het laatste geval is er door het gezamenlijk aankaarten van de huisvestingsproblematiek bij de landelijke politiek een interventieteam voor de twee eerder genoemde regio's gekomen. Ook is een projectgroep bezig met het opstellen van een model-gebruiksvergunning voor gemeenten. Gemeenten wordt het zo eenvoudiger gemaakt om voor huisvesting een gebruiksvergunning aan te vragen.

Beleid provincies

Van de provincies Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zeeland is bekend dat zij actief beleid hebben op het terrein van de huisvesting van tijdelijke werknemers. Uit tabel 4.5 blijkt echter dat bij een deel van de gemeenten uit deze provincies dit onbekend is.

² Ontwikkeld door projectgroep in Zeeland. Bij een NED kan er inpandig, in een nieuw op te richten dan wel bestaand pand, een pensioenvoorziening gerealiseerd worden met een maximale oppervlakte van 250 vierkante meter.

³ De helft van de gemeenten zegt met andere gemeenten samen te werken en bij ongeveer 40 procent zijn ook provincies betrokken.

⁴ Er zijn onder meer de volgende projectgroepen bekend die aandacht besteden aan de huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland: Project Werk en huisvesting buitenlandse werknemers (Noord-Limburg), SRE (Zuidoost-Brabant), Holland Rijnland (Zuid-Holland), werkgroep gemeenten Zuid-Beveland en Hulst (Zeeland),

Met name in Noord-Holland en Noord-Brabant weet een aanzienlijk deel van de gemeenten niet dat hun provincie actief is op het eerder genoemde beleidsterrein. Voor Zuid-Holland geldt juist dat de provincie ondanks het aandeel gemeenten dat problemen ervaart bij de huisvesting, nog geen actief beleid op het beleidsterrein heeft ontwikkeld.

Tabel 4.5 Aantal gemeenten met kennis aanwezigheid van provinciaalbeleid (n=46)

Provincie	Aantal gemeenten met huisvestingsproblemen tijdelijke werknemers (abs.)	Aantal gemeenten dat aangeeft dat er geen provinciaalbeleid is	Aantal gemeenten dat niet weet of er provinciaalbeleid is
Drenthe	1	1	-
Gelderland	2	1	1
Limburg*	8	-	1
Noord-Brabant*	10	4	1
Noord-Holland*	11	6	2
Overijssel	1	1	-
Utrecht	1	1	-
Zeeland*	3	1	-
Zuid-Holland	9	4	5
Totaal	46	18	11

* Bekend dat er provinciaalbeleid is.

Bron: onderzoek RegioPlan, 2005.

De provincies scheppen de beleidskaders waarbinnen gemeenten invulling kunnen geven. Men kan het beleidskader beperken maar niet verruimen. Het zijn de gemeenten zelf die het beleid dienen uit te voeren en te handhaven. Het beleid van de provincies is erop gericht om te bepalen waar en op welke wijze structurele huisvesting en tijdelijke huisvesting mogelijk is. Om een beeld te geven hoe provincies invulling aan het beleid is in onderstaande kader een voorbeeldregeling uit een streekplan waargegeven.⁵

Kader 4.1 Voorbeeldregeling provincie uit streekplan

- *Structurele huisvesting* voor tijdelijke werknemers is alleen toegestaan in de woonkernen, in bestaande bebouwing en complexen (bijvoorbeeld kloosters of vab's (voormalige agrarische bebouwing)) of nieuwbouw van logies en pensions nabij de woonkernen. Voor reguliere woningen geldt een gebruikersvergunning: de woning moet voldoen aan veiligheidsvoorschriften.
- *Tijdelijke huisvesting* voor tijdelijke werknemers is toegestaan in het buitengebied zoals woonunits of bijgebouwen op agrarische bedrijven of caravans en woonunits op campings. Het is de bedrijven niet toegestaan om tijdelijke huisvesting te gebruiken voor andere bedrijven. De bewoning moet aan de voorschriften Bouwbesluit voldoen (voorbeeld de veiligheidsvoorschriften).

Bron: onderzoek RegioPlan, 2005.

⁵ In de praktijk zitten er per provincie nuanceverschillen.

Uit de praktijk blijkt dat het provinciaal beleid niet eenduidig hoeft te zijn. In de gemeente Zeeland is men bezig met het ontwikkelen van verschillende huisvestingsmogelijkheden: een variant is de 'mini-camping' voor tijdelijke werknemers. In de provincie Limburg zijn deze mini-campings al jaren actief, maar de provincie wil juist deze per 2008 verbieden tijdelijke werknemers uit het buitenland te huisvesten.⁶

4.3 Nieuw beleid

Van de gemeenten die problemen ervaren bij de huisvesting van tijdelijke werknemers vindt meer dan de helft dat er nieuwe (beleids)maatregelen nodig zijn om tot oplossingen te komen (zie tabel 4.6). En derde van de gemeenten acht het niet nodig omdat de al genomen maatregelen afdoende werken, de problemen geen urgentie hebben, te incidenteel zijn of dat nog niet alle middelen ten volle zijn benut.

Tabel 4.6 Nieuwe (beleids)maatregelen nodig (n=46)

	Aantal	%
Ja	25	54
Nee, genomen maatregelen werken afdoende	7	15
Nee, problemen hebben geen urgentie	4	9
Nee, omdat ...	3	7
Weet niet	7	15
Totaal	46	100

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

De 25 gemeenten die maatregelen nodig achten, de vier provincies met beleid en één regionaal overlegorgaan is gevraagd welke (beleids)maatregelen ze nodig achten om de problemen bij de huisvesting van tijdelijke werknemers aan te pakken. In tabel 4.7 staan de opgesomde maatregelen gegroepeerd. Een deel van de voorstellen wordt bij een deel van de gemeenten en/of provincies al uitgevoerd (zie paragraaf 4.2), zijn aanvullend op elkaar, of zijn in een enkel geval tegenstrijdig met elkaar.⁷ Dit laatste komt omdat gemeenten of regio's hun eigen specifieke problemen kunnen hebben en of een verschillende kijk op de problematiek hebben. De huisvesting van tijdelijke werknemers is kortom maatwerk. De benodigde maatregelen moeten veelal in de context van de gemeente of regio gezien worden. Voor een deel

⁶ Bron: Volkskrant 10 augustus 2005.

⁷ Een voorbeeld van tegenstrijdige voorgestelde maatregelen is de wens van een Brabantse gemeente. Deze wil een grootschalige opvang binnen bebouwingclusters van vab's en deze omzetten in pensions. Dit dient volgens de gemeente dan wel gekoppeld te worden aan verbod op opvang op agrarische bedrijven. Een ander deel van de gemeenten wil dit onder bepaalde voorwaarde juist wel toelaten.

van de voorgestelde maatregelen geldt ook dat door praktijkervaringen en eventuele jurisprudentie zaken in de toekomst verhelderd kunnen worden. Omdat dit specifieke huisvestingsprobleem nog relatief jong is, is het deels een onontgonnen terrein.

Toch kunnen er wel uitspraken gedaan worden over de gemeenschappelijke wensen die gemeenten hebben.

- *Verhogen aanbod passende huisvesting*

Een groot deel van de gemeenten wenst maatregelen om het aanbod van passende huisvesting te verhogen. Dit kan op verschillende manieren, gemeenten hebben zo hun eigen voorkeuren. Het verhogen van het aanbod van huurwoningen wordt genoemd, maar vaker zien we de wens om het aanbod via pensions, op bedrijven zelf, via vab's (vrijkomende agrarische bebouwing), agro-hotels, short stay voorzieningen te verhogen. Een deel van de mogelijkheden is nog in onderzoek, omdat er rekening dient te worden gehouden met de specifieke behoeften van de individuele werknemers. Behalve dat gemeenten bij het verhogen van het aanbod hierin voor hen zelf een belangrijke trekkersrol zien, vinden zij het ook belangrijk om de provincie er bij te betrekken. Zij stellen immers streekplannen op en kunnen vrijstelling verlenen voor huisvesting in buitengebied. In het onderzoeken naar nieuwe woonvormen worden ook de corporaties (Aedes) en het Rijk als partijen genoemd die hier een ondersteunende rol in kunnen hebben.

- *Verhogen toezicht en handhaving*

Hoewel veel gemeenten aan handhaving doen (paragraaf 4.2) willen veel van hen meer middelen en instrumenten om de toezicht en handhaving te intensiveren of mogelijk te maken. Het kan gaan om de uitbreiding van de capaciteit (formatie) of meer samenwerking met politie en andere opsporingsinstanties.

Wel geven gemeenten aan dat er alternatieven voor huisvesting moeten zijn als het toezicht op illegale of gebrekkige huisvesting wordt geïntensiveerd. Voor het verhogen van het toezicht is voor veel instanties een rol weggelegd: het gaat om een keten van toezichthouders. Uit tabel 4.2 blijkt dat er mogelijkheden zijn om deze bij een deel van de gemeenten nog verder uit te breiden. Het Rijk, provincies en/of gemeenten kunnen gunstige voorwaarden scheppen door voor meer (geldelijke) middelen te zorgen.⁸

- *Aanpassen regelgeving*

Door middel van het aanpassen van regelgeving kunnen gunstige voorwaarden gecreëerd worden om het huisvestingsaanbod te verhogen en/of om het toezicht te vereenvoudigen. Een manier om betere voorwaarden te scheppen, is het geven van meer beleidsruimte om onder bepaalde voorwaarden (veiligheidsvoorschriften) huisvesting toe te laten. Hierbij kan gedacht worden aan het bouwen van logies of in een

⁸ Het SRE geeft bijvoorbeeld aan dat de handhaving zeer ingewikkeld en enorm in omvang is en vindt dat het Rijk zich daarom meer zou moeten bemoeien met de Interventieteams.

'buitengebied' de mogelijkheid bieden om op tijdelijke of permanente basis huisvesting toe te laten. Daarnaast is het werkgevers dikwijls niet toegestaan huisvesting te verlenen aan niet eigen werknemers, maar een gemeente ziet liever dat hier vrijstelling voor verleend wordt *"omdat het moeilijk is aan te tonen dat bedrijven niet alleen eigen arbeiders huisvesten"*. Een gemeente wil graag versoepeling van de regels om zo voor de beste huisvestingsoplossing te kiezen: *"Op basis van de huidige wetgeving kunnen seizoenarbeiders alleen worden gehuisvest in caravans terwijl huisvesting in woonunits een betere oplossing zou zijn. Hiervoor moeten echter lange bouwvergunningprocedures worden gevolgd."* Door tijdelijke werknemers, die in een vaste samenstelling en een vaste periode een huis bewonen, te beschouwen als een gewoon huishouden, is het volgens een gemeente mogelijk om de huisvesting van de doelgroep binnen een bestemmingsplan toe te laten.

Gemeenten stellen ook voor om een deel van het huisvestingsaanbod te legaliseren zodat beter toezicht mogelijk is. Een deel van het aanbod verdwijnt op deze wijze uit de illegaliteit waardoor meer toezicht op de desbetreffende huisvesting mogelijk is. Een neveneffect hiervan is dat hierdoor de illegale tewerkstelling wordt teruggedrongen, zoals al eerder werd geconstateerd. Ook is er een grote gemeente die graag ziet dat het CWI verplicht wordt om de adressen van de werknemers met een tewerkstellingsvergunning door te geven aan gemeenten. Een middelgrote gemeente vindt dat juist de werkgevers deze verplichting opgelegd moeten krijgen. Beide gemeenten wensen dit om de handhaving te vereenvoudigen. Een kleine gemeente vindt dat voor werkgevers de procedures om een huisvestingsvergunning aan te vragen minder kostbaar en tijdrovend kunnen zijn, zodat het aantrekkelijker wordt om huisvesting te melden. Er zijn gemeenten die willen dat er meer helderheid aan werkgevers wordt verschaft over wat wel en niet mag met verhuur van woonruimte. Dit kan door een betere voorlichting aan de werkgevers. Er is een Noord-Hollandse gemeente die de lengte van een huisvestingsvergunning wil inperken om zo permanente bewoning te voorkomen. Een andere Noord-Hollandse gemeente vindt dat de veiligheidsvoorschriften aangepast dienen te worden om gebrekkige en ondeugdelijke huisvesting tegen te gaan. Een Limburgse gemeente wil graag zien dat er een (her)definiëring plaatsvindt van de term 'passende' huisvesting.

- **Gebiedsgericht en spreiding**

Gemeenten willen graag maatregelen om te kunnen sturen op het huisvestingsaanbod van tijdelijke werknemers. Dit om te voorkomen dat omwonenden overlast ervaren en/of om de vraag naar reguliere huisvesting te verminderen. Een deel van de gemeenten wil daarom werknemers graag in het buitengebied huisvesten. Het heeft voor verschillende partijen voordelen: de werknemer woont dicht bij het werk, de overlast in de woonbuurten wordt minder (ook door vermindering verkeer) en de vraag van particuliere woningen neemt af. Een grootstedelijke gemeente wil dat er meer aanbod van huisvesting komt

buiten de grote steden om de woningmarkt te ontlasten. Een Brabantse gemeente wil overlast in buurten verminderen door het aanbod van huisvesting over de wijken te spreiden. Dit zou volgens deze gemeente door middel van aanpassingen van de Huisvestingswet mogelijk zijn.⁹

- *Beleidsontwikkeling*

Daarnaast is er bij een deel van de gemeenten waar nog geen beleid op dit terrein is geformuleerd behoefte aan een visie, eventueel in samenwerking met omliggende gemeenten en de provincie opgesteld. Vaak zijn huisvestingsproblemen niet zo zeer aan gemeenten maar meer aan regio's gebonden.

⁹ Overlast kan ook via een leefmilieuverordening aangepakt worden.

Tabel 4.7 Nieuwe (beleids)maatregelen die gemeenten nodig achten
 Het gaat alleen om (verzamelde) wensen van gemeenten. Hierdoor kan het zijn dat de gewenste maatregelen of regisseurs in de praktijk niet altijd uitvoerbaar of mogelijk zijn of dat ze in strijd zijn met elkaar.

Oplossing	Gewenste maatregel door gemeenten	Regierol <u>gewenst</u> door gemeenten
Verhogen aanbod passende huisvesting	<ul style="list-style-type: none"> - Verhogen aanbod huurwoningen - Verhogen aanbod pensions en hotels - Huisvesting op afzonderlijke bedrijven - Vab's omzetten in logies - Onderzoek en aanbieden nieuwe woonvormen (agro-hotels, short stay voorzieningen) specifiek gericht op de behoefte van veelal individuele werknemers 	Gemeente, corporaties Gemeente, provincie Gemeente, provincie Gemeente, provincie Rijk, AEDES, branche organisaties
Verhogen toezicht en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> - Toezicht en handhavingsactiviteiten intensiveren (door bijvoorbeeld ketenhandhaving en interventieteams) 	Rijk, gemeente, werkgevers, toezichthouders, politie, etc.
Aanpassen regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Verruiming van de huisvestingsmogelijkheden/ meer vrijstellingsmogelijkheden binnen bestemmingsplannen/ deel huisvestingsaanbod legaliseren - Meer duidelijkheid aan werkgevers welke woonruimten zij mogen aanbieden. (Wanneer onderhuur/inwonen onrechtmatig is) - Vereenvoudigen procedures bij het aanvragen huisvestingsvergunning - Geen huisvestingsvergunning verlenen voor een geheel jaar - Groepen werknemers beschouwen als huishouden - Werkgever/CWI verplichten huisvestingsadres te melden bij gemeente - Specifieke veiligheidsregels in het Bouwbesluit opnemen - Definieren term 'passende' huisvesting 	Rijk, gemeente, provincie Gemeente Gemeente Gemeente Gemeente Gemeente/Rijk/CWI Rijk Rijk
Gebiedsgericht en spreidingsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Huisvesting buitengebied - Aanbieden van huisvesting buiten de grote gemeenten - Spreiding binnen gemeenten 	Gemeente, provincie Provincie, Rijk Gemeente, Rijk
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeentelijk beleid opstellen - Provinciaal en gewestelijk beleid ontwikkelen 	Provincie, gemeente

Bron: onderzoek Regioplan, 2005.

Samenvattend kan gezegd worden dat een aanzienlijk deel van de gemeenten die problemen ervaart met de huisvesting van tijdelijke werknemers, maatregelen heeft getroffen en/of het noodzakelijk acht dat er maatregelen komen die de huisvesting van tijdelijke werknemers. Een belangrijke verantwoordelijkheid ligt hier bij de werkgevers, verhuurders en gemeenten. Zij kunnen echter niet zonder de steun van andere partijen zoals de provincies, toezichthouders, corporaties, brancheverenigingen en andere partijen. Ook het meedenken van de landelijke overheid kan een belangrijke aanvulling zijn.

5 SAMENVATTING

5.1 Inleiding

In opdracht van de Ministeries van VROM en SZW heeft RegioPlan een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van de huisvestingsproblematiek rond tijdelijke werknemers uit het buitenland. Het doel van het onderzoek is om in gemeenten te inventariseren wat de problemen zijn en welke (beleids)maatregelen zij nodig achten om deze aan te pakken.

In alle 467 gemeenten in Nederland is een digitale vragenlijst uitgezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Er zijn 139 gemeenten die de enquête hebben ingevuld. Dit is een respons van 30 procent.

5.2 Huisvestingsproblemen nader beschouwd

Van de gemeenten heeft ruim de helft aangegeven dat er in hun gemeente tijdelijke werknemers uit het buitenland werkzaam of woonachtig zijn. Twee derde van hen ervaart huisvestingsproblemen. Een tekort aan passende huisvesting en gebrekkige en ondeugdelijke huisvesting worden als de grootste problemen gezien. Geen zicht op de huisvesting, een regelgeving die niet toereikend is en onrechtmatige bewoning worden ook regelmatig als problemen gezien.

De problematiek is vooral aanwezig in de provincies Noord-Brabant, Limburg, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland en in mindere mate Gelderland. In deze provincies spelen de huisvestingsproblemen vooral daar waar sprake is van een sterk ontwikkelde agrarische sector. Ook in de industrie, de bouw en in iets mindere mate de horeca en het toerisme doen de huisvestingsproblemen zich gelden. In de agrarische sector is een deel van de problematiek seizoensgebonden, maar voor de glastuinbouw geldt dat de huisvestingsproblemen zich gedurende een heel jaar voor doen. Dit laatste geldt eveneens voor de industrie en bouw.

De huisvesting vindt zowel in de grote steden plaats als in rurale gemeenten en in zowel de woonkernen als de buitengebieden. In de grote steden en woonkernen treffen we vooral pensions, kamerverhuurbedrijven en particuliere huiseigenaren aan en in de rurale gemeenten en buitengebieden voornamelijk huisvesting op campings, bungalowparken, op het erf van boerderijen en bijgebouwen van bedrijven.

De werkgevers zijn de belangrijkste aanbieders van huisvesting voor tijdelijke werknemers. Dit is vaak op het bedrijventerrein zelf, maar ook door het opkopen van enkele woningen binnen een woonkern. Verder zijn er nog andere aanbieders actief, zoals erkende uitzendbureaus, professionele intermediairs en ondernemers van campings en recreatieparken. Bij ongeveer

een kwart van de gemeenten is er sprake van malafide verhuurders of uitzendorganisaties die de huisvesting verzorgen.

Veruit het grootste deel van de tijdelijke werknemers waar de huisvestingsproblemen zich voordoen, verblijft legaal in Nederland en verricht legaal werkzaamheden. Gemeenten signaleren ook huisvestingsproblemen bij personen uit MOE-landen die zonder vergunning aan het werk zijn en bij illegaal in Nederland verblijvende personen.¹ Aangenomen kan worden dat personen met een EU-paspoort (exclusief de MOE-landen) de beste huisvesting hebben gevolgd door diegenen met een tewerkstellingsvergunning. De illegaal verblijvenden staan het laagst op de huisvestingsladder.

De gemeenten schatten dat het merendeel van de tijdelijke werknemers niet langer dan zes maanden in hun gemeente verblijft. Uit de opvattingen van de gemeenten blijkt dat aan zowel een kort als een langdurig verblijf voordelen en nadelen kleven. Met name in de kleine rurale gemeenten hebben ze de voorkeur voor werknemers die kort aanwezig zijn, zodat sneller met noodvoorzieningen volstaan kan worden. Het voordeel van een langdurig verblijf is dat werknemers meer deel uit gaan maken van de reguliere woningmarkt en (lokale) bevolking.

Oorzaken en gevolgen

De gemeenten met huisvestingsproblemen ervaren deze vooral door een tekort aan passende huisvesting en door een gebrekkige en ondeugdelijke huisvesting.

Een tekort aan passende huisvesting kan door hoofdzakelijk twee factoren verklaard worden:

- Tijdelijke buitenlandse werknemers hebben specifieke behoefte door hun relatief korte verblijf en beperkte budget. Hierdoor willen en/of kunnen zij geen gebruik maken van de reguliere woningmarkt.
- Gemeenten, werkgevers en verhuurders ondervinden belemmeringen van de (huisvestings)regelgeving. Door provinciale streekplannen, gebruiksvergunningen, Bouwbesluit, et cetera is het voor de verschillende partijen moeilijk passend aanbod te realiseren.

Door een tekort aan passende huisvesting worden er door werkgevers allerlei noodmaatregelen genomen of (semi)-illegale oplossingen bedacht om huisvesting aan tijdelijke werknemers aan te bieden. Daarnaast zijn er (malafide) verhuurders en aanbieders actief die ondeugdelijke huisvesting aanbieden. Dit kan leiden tot ongewenste situaties en overlast. De overlast die door huisvestingsproblemen ontstaat, heeft op drie groepen betrekking:

¹ MOE-landen zijn nieuwe EU-lidstaten uit de Midden- en Oost-Europa, namelijk Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen en Polen.

- De doelgroep zelf. Door overbewoning, onveilige situaties, gebrekkige hygiëne, weinig privacy, veel stress, et cetera heeft het nadelige gevolgen voor hun welzijn en veiligheid;
- De omwonenden. Door lawaai, samenscholing op straat, parkeeroverlast, verloop, overbewoning, verschillen in culturele achtergrond en door het ontbreken van toezicht neemt de leefbaarheid af;
- Overige groepen. Werkgevers en in mindere mate bezoekers van de gemeente en reguliere woningzoekenden ervaren overlast door de problematiek. Doordat werkgevers moeite hebben om voor huisvesting te zorgen, kunnen zij kampen met personeelsproblemen en leidt het regelen van huisvesting tot administratieve lasten en kosten.

Gemeenten die de overlast willen tegengaan, lopen tegen beperkingen aan. Voor hen is het moeilijk handhaven wanneer:

- de huisvesting in de illegaliteit plaatsvindt en/of;
 - wanneer de buitenlandse werknemers niet in beeld zijn bij de gemeente.
- In beide situaties hebben de gemeenten weinig middelen in de hand om de locaties op te sporen waar sprake is van ontoelaatbare en ongewenste praktijken.

5.3 Naar een verbeterde aanpak

Veruit de meeste gemeenten doen aan handhaving om de illegale huisvesting en de overlast te bestrijden. Met name de politie maar ook andere instanties worden hiervoor ingezet. Ruim de helft van de gemeenten heeft beleid om de huisvestingsproblemen tegen te gaan.

Toch acht nog meer dan de helft van de gemeenten die problemen ervaart, nieuwe of extra maatregelen nodig. De volgende maatregelen worden door de gemeenten gewenst:

- Verhogen aanbod passende huisvesting
Een groot deel van de gemeenten wenst maatregelen om het aanbod van passende huisvesting te verhogen. Vaak wordt door de gemeenten de wens geuit om het aanbod via pensions, op bedrijven zelf, vab's (voormalige agrarische bebouwing), NED's (Nieuwe Economische Draggers) agro-hotels en short-stay voorzieningen te verhogen.
- Verhogen toezicht en handhaving
Veel gemeenten willen meer middelen en instrumenten om het toezicht en de handhaving te intensiveren of mogelijk te maken. Het kan gaan om de uitbreiding van de capaciteit, meer samenwerking met politie en andere opsporingsinstanties of het krijgen van meer bevoegdheden.
- Aanpassen regelgeving
Door middel van het aanpassen van regelgeving kunnen gunstige voorwaarden gecreëerd worden om het huisvestingsaanbod te verhogen en/of om het toezicht te vereenvoudigen. Een manier om betere voorwaarden te scheppen, is het geven van meer beleidsruimte om onder

bepaalde voorwaarden huisvesting toe te laten. Een ander voorstel is om een deel van het huisvestingsaanbod voor tijdelijke werknemers te legaliseren zodat beter toezicht mogelijk is.

- **Gebiedsgericht en spreiding**
Gemeenten willen graag sturen op de locaties van het huisvestingsaanbod voor tijdelijke werknemers. Dit om te voorkomen dat omwonenden overlast ervaren en/of om de vraag naar reguliere huisvesting te verminderen. Dit kan door specifieke huisvestingsgebieden aan te wijzen of door spreiding in de gemeenten.
- **Beleidsontwikkeling**
Bij gemeenten waar nog geen beleid is geformuleerd, is behoefte aan visie. Dergelijk beleid kan in samenwerking met omliggende gemeenten en de provincie opgesteld worden.

5.4 Tot slot

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten in verschillende fasen verkeren bij de aanpak van de huisvestingsproblemen. In enkele regio's in het zuiden van het land is men al een aantal jaar aan het nadenken hoe de problemen aangepakt kunnen worden. In sommige gemeenten heeft men daar nu een begin mee gemaakt. Daarnaast kunnen gemeenten of regio's hun eigen specifieke huisvestingsproblemen hebben of geconfronteerd worden met afwijkende regels. Hierdoor is de huisvesting van tijdelijke werknemers maatwerk. Het nemen van een landelijke maatregel, bijvoorbeeld op het vlak van regelgeving, zal niet voor alle gemeenten volstaan.

Om te voorkomen dat gemeenten en regio's opnieuw het wiel gaan uitvinden, dient de uitwisseling van kennis en ervaring gestimuleerd te worden. Door het organiseren van bijeenkomsten, workshops, handleidingen ('best practices') en nieuwsbrieven kan de opgedane kennis en ervaring verspreid worden. Van belang is dat niet alleen gemeenten, regionale samenwerkingverbanden en provincies hier aan deelnemen, maar ook brancheorganisaties, verhuurders (corporaties), toezichthouders en andere betrokkenen. De landelijke overheid kan hierin een faciliterende rol spelen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Begrippenlijst bouw- en huisvestingsregelgeving¹

- Bestemmingsplan

In een bestemmingsplan staat wat er met de ruimte in een gemeente mag gebeuren. Bijvoorbeeld of er op een bepaalde plek een hotel mag worden gebouwd, of een camping mag worden opgezet. Het gaat dan niet alleen om het gebruik van de grond, maar ook over de maximale afmetingen van bijvoorbeeld gebouwen.

De gemeente stelt het bestemmingsplan op. Het bestemmingsplan geldt voor burgers en bedrijven, maar ook voor de gemeente zelf. Past een bouwplan niet in het bestemmingsplan, dan kan de gemeente onder bepaalde voorwaarden vrijstelling verlenen.

- Bouwbesluit 2003

Voor (ver)bouwen gelden eisen voor de constructie, veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en het milieu. Deze zijn vastgelegd in het Bouwbesluit 2003. Om ervoor te zorgen dat bouwwerken aan de minimeisen voldoen, zijn er bepaalde grenswaarden vastgelegd. Bijvoorbeeld de minimale afmeting van de deurhoogte, van de trap en van de hoogte van het plafond.

Alle bouwwerken moeten voldoen aan het Bouwbesluit 2003. Als er een bouwvergunning wordt aangevraagd, controleert de gemeente of het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. De aanvrager blijft echter zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit.

- Bouwverordening

In de bouwverordening staan voorschriften voor bijvoorbeeld het gebruik van woningen en terreinen of het uitvoeren van bouwwerkzaamheden. De gemeente stelt de bouwverordening op. In de bouwverordening komen onderwerpen aan bod als stedenbouwkundige voorschriften, brandveiligheidsinstallaties, aansluiting op nutsvoorzieningen, gebruiksbepalingen, controle door de gemeente tijdens de bouw, et cetera.

- Gebruiksvergunning

Een gebruiksvergunning is een vergunning om een gebouw in gebruik te nemen en te houden voor de activiteit die daar plaats zal gaan vinden. Hiervoor moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan die het brandveilig gebruik van het gebouw garandeert. De vergunning stelt onder meer een maximum aan het aantal personen dat in het gebouw mag zijn.

- Huisvestingswet en -vergunning

Om schaarse woningen 'evenwichtig en rechtvaardig' te verdelen geldt sinds 1993 de Huisvestingswet. Uitgangspunt van deze wet is de vrije vestiging van burgers.

¹ Bron: voornamelijk de website van het Ministerie van VROM, 2005.

Tegelijkertijd geeft de wet gemeenten de mogelijkheid om regels te stellen aan de verdeling van de woonruimte. Een van de middelen die gemeenten daarbij ter beschikking staat, is de huisvestingsvergunning. Met een huisvestingsvergunning geeft een gemeente een burger toestemming om een goedkope woning te betrekken.

- Huisvestingsverordening

Wanneer een gemeente huisvestingsvergunningen wil uitgeven, kan deze gemeente op basis van de Huisvestingswet zelf een huisvestingsverordening op te stellen. Momenteel heeft circa 25 procent van alle gemeenten een huisvestingsverordening vastgesteld.² Het betreft vooral gemeenten in stedelijke gebieden. Plattelandsgemeenten hebben vrijwel nooit zo'n verordening. Als bestuurders van dergelijke gemeenten woonruimteverdeling nodig vinden, doen ze dat via overeenkomsten met verhuurders.

- Leefmilieuverordening

Via de Leefmilieuverordening (en in de toekomst het bestemmingsplan) kan een gemeente maatregelen treffen tegen reeds ingetreden achteruitgang van woon- en werkomstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan voorschriften omtrent het bouwen of slopen van bouwwerken en het gebruik van bepaalde gronden of bouwwerken of wijziging van dat gebruik ter bescherming van een gebied. De verordeningen verschillen per gemeente.

- Streekplannen

Een streekplan beschrijft wat er met de ruimte in (een deel van) een provincie mag gebeuren. Zo staat er in het streekplan onder meer waar steden en dorpen kunnen groeien en waar ruimte is voor landbouw, natuur en recreatie.

Provincies zijn niet geheel vrij de beschikbare ruimte in te vullen. Streekplannen moeten passen binnen de plannen die het Rijk maakt voor Nederland. Net zoals de plannen van de gemeenten - bestemmingsplannen - moeten stroken met de provinciale streekplannen.

- Wet Ruimtelijke Ordening (WRO)

Zowel het Rijk, de provincies als de gemeente maken ruimtelijke plannen. De WRO bepaalt bij het maken en wijzigen van de plannen de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen.

² Bron: website Ministerie van VROM, 2005.

BIJLAGE 2

De respondenten van vier provincies en één regio-orgaan die geïnterviewd zijn:

- De heer Van de Vrie, Provincie Zeeland
- Mevrouw Vos, Provincie Noord-Brabant
- De heer Dohlmen, Provincie Limburg
- De heer Van de Graaf, Provincie Noord-Holland
- De heer Wessels, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)

