

1. Aanleiding en Doel

Het huidige beleid huisvesting tijdelijke werknemers is in mei 2021 vastgesteld. Inmiddels zijn er signalen dat de uitvoering in de praktijk tegen knelpunten aanloopt. Deze memo evalueert het huidige beleid, benoemt knelpunten bij aanvragen, en biedt mogelijkheden voor beleidsaanpassingen. (Technische) aanpassingen voor de korte termijn worden voorgesteld.

2. Huidige mogelijkheden (gemeentelijk en provinciaal beleid)

Mogelijkheden gemeentelijk beleid huisvesting tijdelijke werknemers

Binnen het gemeentelijk beleid voor huisvesting van tijdelijke werknemers (uit 2021) zijn er al veel mogelijkheden:

Huisvestingstype	Maximum aantal plaatsen	Bindingseis (waar werkzaam)	Verblijfsduur
Huisvesting in minicampings	25 standplaatsen, waarvan max. 5 permanent	Geen bindingseis aan bedrijf	Max. 4 maanden (kort verblijf)
Huisvesting in bestaande (voormalige) agrarische bebouwing	25 bedden (= 25 personen) in het kader van NED-regeling (bestaande bebouwing of nieuwbouw bij sloop)	Geen bindingseis aan bedrijf	Max. 4 maanden (kort verblijf), daarna ander type huisvesting
Huisvesting bij agrarische bedrijven in het buitengebied	Max. 220 m2 aan verplaatsbare wooneenheden (bebouwd oppervlak)	Alleen aan het eigen agrarisch bedrijf verbonden seizoenarbeiders	Max. 15 weken per jaar
Huisvesting bij glastuinbouwbedrijven	25 personen per bedrijf in verplaatsbare wooneenheden	Alleen aan het eigen glastuinbouwbedrijf verbonden werknemers	Max. 2 jaar (tijdelijk wonen)
Huisvesting op kampeerterreinen (niet zijnde minicampings)	Max. 3 extra standplaatsen of max. 9 slaapplekken (afhankelijk van omvang terrein)	Werknemers van eigen kampeerterrein of horecabedrijven binnen 10 km	Gedurende openingsperiode terrein
Huisvesting in reguliere woningen (kamerverhuur)	4 personen per woning (met eigen slaapkamer), het aantal kamerverhuurpanden (in te zetten woningen voor huisvesting tijdelijke werknemers) is afhankelijk van het aantal inwoners per kern: <ul style="list-style-type: none"> kern < 1.000 inwoners: 2 woningen; kern > 1.000 en < 3.000 inwoners: 4 woningen; kern > 3.000 en < 8.000 inwoners: 8 woningen; kern > 8.000 inwoners: 15 woningen. 	Geen bindingseis aan bedrijf	Max. 2 jaar (tijdelijk wonen)
Huisvesting in bestaande hotels en pensions	Kamers hotel of pension (afhankelijk van capaciteit hotel/pension)	Geen bindingseis aan bedrijf	Max. 4 maanden (kort verblijf)
Huisvesting in Bed & Breakfast	Max. 5 personen per B&B	Geen bindingseis aan bedrijf	Max. 4 maanden (kort verblijf)
Huisvesting in recreatiewoningen	4 personen per woning, maximaal 3 recreatiewoningen per terrein	Geen bindingseis aan bedrijf	Max. 2 jaar (tijdelijk wonen)
Huisvesting in vrijkomende bebouwing	In beginsel max. 50 personen per locatie	Geen bindingseis aan bedrijf	Max. 2 jaar (tijdelijk wonen)

Conclusie

Het gemeentelijk beleid biedt mogelijkheden voor kleinschalige huisvesting van tijdelijke werknemers binnen bestaande structuren: bestaande stenen en locaties. Huisvesting moet zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande functies en bebouwing. In de meeste gevallen geldt een maximumcapaciteit en in bepaalde gevallen zijn bindingseisen van toepassing (bijv. alleen personeel van het eigen agrarisch of glastuinbouwbedrijf). Nieuwbouw buiten bestaand stedelijk gebied is mogelijk door middel van verplaatsbare eenheden of in combinatie met sloop van bestaande bebouwing (in het kader van Nieuwe Economische Drager (NED)).

Mogelijkheden provinciaal beleid (Omgevingsverordening Zeeland artikel 5.19)

In de Omgevingsverordening Zeeland is een instructieregel aan gemeenten opgenomen ten aanzien van huisvesting van tijdelijke werknemers (artikel 5.19). De belangrijkste ruimtelijke criteria zijn:

- Huisvesting voor tijdelijke werknemers voorziet in regionale behoefte;
- Voldoen aan de normenset voor huisvesting van arbeidsmigranten van het register van de Stichting Normering Flexwonen (of een eventuele opvolger daarvan);
- Voldoen aan voorwaarden voor Nieuwe Economische Dragers (NED, art. 5.1, twaalfde, dertiende en veertiende lid) indien ontwikkeling niet binnen of grenzend aan stedelijk gebied ligt.
 - Huidige beperking: NED moet worden gerealiseerd binnen bestaande bebouwing (art. 5.1, twaalfde lid).
 - Eventuele uitbreiding van bestaande bebouwing is mogelijk (met ten hoogste 20% met een maximum van 250 m²/ grotere uitbreiding mogelijk als dit per saldo niet leidt tot een toename van bebouwing) (art. 5.1, dertiende lid).
 - Nieuwe bebouwing ten behoeve van NED mogelijk mits daar sanering van dezelfde oppervlakte aan bebouwing tegenover staat (art. 5.1, veertiende lid).

Ruimtelijke aandachtspunten vanuit de toelichting op dit artikel (samengevat):

- Huisvesting van tijdelijke werknemers vindt in principe plaats binnen stedelijk gebied.
- Door tijdelijk verblijf in woningen kan leefbaarheid onder druk komen te staan. Daarom is er ook behoefte aan centrale huisvesting, met name voor mensen die minder dan een jaar aaneengesloten verblijven.
- Er zijn mogelijkheden om centrale huisvesting buiten stedelijk gebied te realiseren binnen de regels van de Nieuwe Economische Dragers. Het aantal eenheden per locatie is afhankelijk van de aanwezige bebouwing, de nabijheid van andere bebouwing en andere functies. Uitgaande van de kwaliteitseisen en de omvang van een gemiddeld agrarisch bedrijf zal op de meeste locaties een voorziening voor 75 tot 100 werknemers mogelijk zijn.
- Uitgangspunt is huisvesting van tijdelijke werknemers in de regio waar ze werken. Het streven is dat er voldoende huisvesting beschikbaar komt met behoud van de omgevingskwaliteit. Van belang is dat de behoefte aan huisvesting wordt aangetoond.
- Minimale kwaliteitseisen ten aanzien van huisvesting (conform die van de Stichting Normering Flexwonen). Gemeente moet toezien op een goed beheer van de huisvesting en dat daarnaast wordt toegezien op de scheiding tussen huur- en arbeidsovereenkomst conform de Wet goed verhuurderschap. Verder wordt ook de registratie van deze werknemers in de Basisregistratie Personen (BRP) van belang geacht.

Conclusie

De provinciale omgevingsverordening staat huisvesting van tijdelijke werknemers binnen bestaand stedelijk gebied toe. Omdat dit invloed heeft op de leefbaarheid in kernen, is er ook behoefte aan centrale huisvesting. Buiten of aansluitend aan stedelijk gebied zijn mogelijkheden voor huisvesting van tijdelijke werknemers binnen de kaders van de NED (bestaande bebouwing, of nieuwbouw bij sloop).

3. Knelpunten en redenen voor weigering

Wanneer aanvragen voor huisvesting van tijdelijke werknemers worden geweigerd, zijn dit veelvoorkomende redenen:

- Omgevingsplan staat huisvesting niet toe. Dit is onder te verdelen in verschillende categorieën:
 - Geen woonbestemming aanwezig: huisvesting van tijdelijke werknemers vindt in bepaalde gevallen plaats op agrarische bedrijven. Daarbij is (veelal) een dienstwoning aanwezig. Deze woning is bedoeld voor bewoning van personen die werkzaam zijn, of in ieder geval een functionele binding hebben, bij het agrarisch bedrijf. Als tijdelijke werknemers deze

dienstwoning gaan bewonen en elders werkzaam zijn (en dus niet ten dienste staan van het agrarisch bedrijf), dan past dat niet in het omgevingsplan. Het huidige beleid staat huisvesting in reguliere woningen in het buitengebied (buiten bestaand stedelijk gebied) ook niet toe.

- Tijdelijke werknemers zijn geen huishouden: we zien in de praktijk ook vaak strijdigheid met het omgevingsplan ontstaan omdat tijdelijke werknemers geen huishouden vormen. Binnen de gemeente geldt het 'Parapluplan wonen' waarin tot een strijdig gebruik is opgenomen de bewoning van een woning door meer dan één huishouden. Tijdelijke werknemers vormen vaak geen huishouden (tenzij sprake is van een gemeenschappelijke huishouding waarbij sprake is van een onderlinge verbondenheid). Daarom past bewoning van reguliere of dienstwoningen door tijdelijke werknemers vaak ook niet in het omgevingsplan. In het huidige beleid kan daar binnen de kernen voor worden afgeweken, maar voor woonbestemmingen in het buitengebied nog niet.
- Zorg om leefbaarheid in kernen: er worden omgevingsvergunningen verleend voor huisvesting van tijdelijke werknemers in reguliere woningen (in bestaand stedelijk gebied, in woonwijken). Dit past nu in het beleid. We zien bezwaren op deze verleende vergunningen en er komen veel vragen van omwonenden. Ook zien we dat ondernemers woningen binnen de kern opkopen en gebruiken voor de huisvesting van tijdelijke werknemers. Hierdoor worden reguliere woningen onttrokken voor lokale inwoners.
- Bindingseis huisvesting: in het huidige beleid zijn bindingseisen opgenomen, zodat tijdelijke werknemers in een aantal sectoren ook daadwerkelijk werkzaam moeten zijn bij het bedrijf waar de huisvesting plaatsvindt (zoals huisvesting bij agrarische, glastuinbouw- en recreatiebedrijven). Dit kan ook een beperking zijn in de huisvestingskeuze.
- Maximale termijn huisvesting: de huidige maximale huisvestingstermijn van max. 4 maanden in bepaalde sectoren (zoals agrarische sector of toeristische sector) is vaak te kort. Bepaalde sectoren bieden jaarrond werk aan, waardoor een huisvestingstermijn van maximaal 4 maanden niet passend is.
- Parkeren: bij aanvragen voor huisvesting van tijdelijke werknemers wordt een CROW-norm (parkeren) gebruikt van 0,25 parkeerplaats per kamer. Dit omdat wordt uitgegaan van onzelfstandige woonruimten. In de praktijk, zeker in de kernen, blijkt dit vaak te beperkt. Het verzoek van de afdeling verkeer is om deze parkeernorm te herzien.
- Onderbouwing goed woon- en leefklimaat: er wordt gekeken of een goed woon- en leefklimaat onderbouwd kan worden in het kader van kwalitatief goede huisvesting in lijn met reguliere woningen. Voor huisvesting van tijdelijke bij agrarische bedrijven kan een goed woon- en leefklimaat soms lastig geborgd worden, in het kader van de milieu richtlijnen, waardoor de naastgelegen bedrijfsvoering kan worden beperkt.
- Provinciaal beleid: beperkte mogelijkheden voor nieuwbouw voor huisvesting van tijdelijke werknemers buiten bestaand stedelijk gebied.

4. Mogelijkheden tot beleidsaanpassing

Huidig beleid	Mogelijkheid tot beleidsaanpassing
<i>Binnen de kernen</i>	
Geen huishouden : gebruik van reguliere woningen door meerdere tijdelijke werknemers (die geen huishouden vormen) is toegestaan binnen de kernen (bestaand stedelijk gebied) voor maximaal 4 personen.	Binnen de kernen zien we bezwaren bij verleende omgevingsvergunningen voor huisvesting van tijdelijke werknemers in reguliere woningen. In het geactualiseerde beleid wordt de huisvesting van tijdelijke werknemers in reguliere woningen binnen de kernen beperkt, door hieraan het criterium te koppelen dat het om één huishouden (het voeren van een gemeenschappelijke huishouding waarbij sprake is van een onderlinge verbondenheid) moet gaan per woning. Dit leidt mogelijk tot minder bezwaren en biedt kansen voor de integratie van deze doelgroep.
Grootschalige ontwikkelingen : in het huidige beleid spreken we over 'uitzonderingssituaties' van nieuwbouw van complexen op 'vrije' gronden binnen bestaand stedelijk gebied. Hieraan wordt uitsluitend tijdelijke medewerking verleend, zodat uitgekeken kan worden naar een permanente	Deze tijdelijkheid loslaten biedt meer mogelijkheden. Daarnaast meer inzetten op huisvesting in vrijkomende bebouwing. Door in te zetten op het huisvesten van meerdere doelgroepen kan een locatie langdurig ingezet worden.

oplossing. Dit werkt beperkend voor initiatiefnemers.	
Maximum kamerverhuurpanden: bij huisvesting in reguliere woningen wordt er een maximum gesteld aan kamerverhuurpanden afhankelijk van het aantal inwoners per kern (paragraaf 4.7).	Dit criterium vervalt als we huisvesting in reguliere woningen binnen de kernen alleen toestaan voor tijdelijke werknemers die één huishouden vormen.
Buiten de kernen	
Reguliere woningen: huisvesting van tijdelijke werknemers in reguliere woningen (met woonbestemming/ functie) in het buitengebied is niet toegestaan in het huidige beleid.	<p>In het geactualiseerde beleid wordt dit verruimd. Door in de kernen alleen huisvesting van tijdelijke werknemers (die een huishouden vormen) toestaan, kunnen we in het buitengebied huisvesting van tijdelijke werknemers (die geen huishouden vormen) toestaan.</p> <p>Geen maximaal aantal personen voorschrijven per woning, maar de Stichting Normering Flexwonen (SNF) normering volgen. Deze gaat uit van een minimaal gebruiksoppervlak per persoon. Niet iedere woning is namelijk geschikt voor hetzelfde aantal personen.</p>
Huisvesting tijdelijke werknemers als NED: momenteel is huisvesting van tijdelijke werknemers mogelijk als NED bij (voormalig) agrarische bedrijven met een maximum van 25 slaappleatsen.	Het maximum aantal van 25 slaappleatsen per NED loslaten en het aantal slaappleatsen koppelen aan de SNF-normering.
Bindingseis: voor bepaalde sectoren geldt nu een bindingseis tussen werk en woonruimte (bijvoorbeeld huisvesting op kampeerterrein).	Dit wordt losgelaten om meer flexibele huisvestingsopties te creëren, ook zonder arbeidsrelatie met het bedrijf. Volgens de instructieregels voor huisvesting van tijdelijke werknemers uit de Omgevingsverordening Zeeland, moet de huisvesting van tijdelijke werknemers voorzien in een regionale behoefte. Uitgangspunt is dat tijdelijke werknemers huisvesting kunnen vinden in de regio waar ze werken. Gemeente Schouwen-Duiveland betreft één (woningmarkt)regio.
Verblijfsduur: voor bepaalde huisvestingstypes en sectoren geldt een beperkte verblijfsduur van max. 4 maanden.	<p>Bepaalde sectoren bieden jaarrond werk aan, waardoor huisvesting voor max. 4 maanden te kort is. Het toeristenseizoen is bijvoorbeeld al langer dan 4 maanden. In het geactualiseerde beleid wordt dit gelijk getrokken met andere sectoren door een verblijfsduur van max. 2 jaar in te stellen voor huisvesting in (voormalig) agrarische bebouwing en bij agrarische bedrijven.</p> <p>Tegelijkertijd geldt voor huisvesting op verblijfsrecreatieve locaties, zoals hotels, B&B's en minicampings al een maximale verblijfsduur van 4 maanden. Deze termijn willen we voor alle verblijfsrecreatieve locaties gelijk trekken, dus ook voor huisvesting in recreatiewoningen en op kampeerterreinen. De reden hiervoor is de discussie rondom (permanente) bewoning van recreatiewoningen (zie VNG motie). Door het recreatieve karakter van deze locaties, kan gebruik door tijdelijke werknemers conflicterend zijn met gebruik door recreanten vanwege een afwijkend dagritme. Daarom willen we terughoudend om gaan met huisvesting van tijdelijke werknemers op deze locaties. Een kortere verblijfsduur draagt bij aan het voorkomen van feitelijke bewoning op deze locaties.</p>

Provinciaal beleid	
<p>Nieuwbouw buiten bestaand stedelijk gebied: beperkingen vanuit provinciaal beleid zien met name op de beperking van nieuwbouw in het buitengebied. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor (grootschalige) nieuwbouw initiatieven voor huisvesting van tijdelijke werknemers in het buitengebied beperkt.</p>	<p>Voor aanpassingen van dit beleid kunnen we het gesprek aangaan en aandacht vragen in (ambtelijke) provinciale bijeenkomsten en als reactie op de wijzigingen in de provinciale omgevingsverordening.</p> <p>Daarnaast wordt er binnen de provincie gewerkt aan een monitor voor huisvesting van tijdelijke werknemers. Dit biedt meer inzicht in deze doelgroep.</p>
<p>Losstaande schuren in het buitengebied, deze kunnen afhankelijk van hun huidige bestemming/ functie worden ingevuld als een Nieuwe Economische Drager. Vanuit het provinciaal beleid is het geen eis dat deze op het erf van een agrarisch bedrijf of aansluitend het erf moeten liggen, dit mag ook losstaand in het buitengebied.</p>	<p>Een NED is in principe een kleinschalige nevenactiviteit bij een (voormalig) agrarisch bedrijf. Dit kunnen dus ook andere activiteiten zijn dan agrarische activiteiten. Huisvesting van tijdelijke werknemers wordt ook als NED gezien volgens de provinciale omgevingsverordening. Er is geen functionele binding nodig tussen tijdelijke werknemers en het (voormalig) agrarisch bedrijf waarbij de huisvesting plaatsvindt. Tijdelijke werknemers die daar gehuisvest worden, mogen dus ook elders werkzaam zijn.</p>