

# **Beleidsnotitie “Grip op flexwonen”**

## **Evaluatie en doorontwikkeling van beleid voor tijdelijk wonen in Terneuzen**

### **Samenvatting**

In Terneuzen hebben wij ons de laatste jaren breed ingezet voor het verbeteren van de huisvesting voor arbeidsmigranten. Het gaat dan enerzijds om ervoor te zorgen dat iedereen goed kan wonen in onze gemeente en anderzijds om knelpunten en overlast door tijdelijke bewoning te voorkomen. In deze notitie blikken wij terug op de wijze waarop wij in de afgelopen jaren zijn omgegaan met de huisvesting van arbeidsmigranten. De opgedane ervaring en voortschrijdend inzicht leiden ertoe dat wij onze inzet willen verbreden en daarom nieuwe stappen willen zetten in onze aanpak. We willen daarmee meer sturing geven op het flexwonen voor de diverse doelgroepen (starters, woongroepen etc.). Deze aanpak heeft dus niet alleen betrekking op arbeidsmigranten. Met nieuwe juridische en bestuurlijke instrumenten willen we effectieve maatregelen kunnen nemen. Wij willen met behulp van ons beleid inzetten op meer kwalitatief goede, tijdelijke huisvesting voor doelgroepen die gebaat zijn bij tijdelijke menswaardige woonruimte. Daarbij staat voorop dat de leefbaarheid van de omgeving niet wordt aangetast of zo mogelijk wordt verbeterd. Dit betekent concreet dat wij met nieuwe aanvullende beleidsregels meer regulatie en grip krijgen op het aanbod van woonruimte binnen de reguliere woningvoorraad. We kijken naar alle doelgroepen waarbij behoefte is om flexibel te wonen. Want we weten dat we erop kunnen rekenen dat de vraag voor flexwonen (bij arbeidsmigranten maar ook andere groepen) geen trend is maar een vast gegeven. Met toepassing van de beleidsregel “Flexbewoning gemeente Terneuzen” bieden wij hiertoe de nodige ruimte.

### **Inhoud notitie**

Wij blikken eerst terug op de afgelopen periode. Wij geven daarbij zowel onze ervaringen als recente ontwikkelingen weer. Vervolgens lichten wij toe hoe wij de hernieuwde aanpak voor ons zien.

### **I. Beleidsnotitie Huisvesting Arbeidsmigranten 2018**

De huisvesting van arbeidsmigranten vormt sinds enkele jaren een actueel en urgent thema. Tegen de achtergrond van een vergrijzende samenleving en de uitbreiding van de Europese Unie, brengt een sterke economische activiteit met zich mee dat werkgevers gebruik maken van personen uit andere en met name Oost-Europese landen. Het was en is van belang om als gemeente duidelijk te maken op welke wijze wij omgaan met de huisvesting van deze doelgroep. Hiertoe hebben wij in 2018 de notitie huisvesting arbeidsmigranten opgesteld. Deze notitie is gebaseerd op onderstaande uitgangspunten.

### **Arbeidsmigranten zijn welkom**

Uitgangspunt van ons beleid is en blijft dat wij ons positief opstellen naar iedereen die in onze gemeente wil wonen, zowel tijdelijk als langdurig. En wij vinden het belangrijk dat mensen die hier werken ook hier goed en prettig kunnen wonen.

### **Focus op ontwikkeling van grootschalige huisvestingslocaties**

De beleidsregels die wij hebben ontwikkeld, zijn met name gericht op het (kunnen) faciliteren van complexgewijze huisvestingslocaties voor kortdurend verblijf. De vraag naar dergelijke accommodaties was destijds namelijk groot. (Terneuzen/Sluiskil).

### **Koppeling verblijfsduur aan huisvestingsmogelijkheden**

De verblijfsduur van de arbeidsmigrant is bepalend voor de huisvestingsmogelijkheden binnen de gemeente. Inschrijving in de BRP (Basisregistratie Personen) vormt daarbij een belangrijk ijkpunt. Zo zijn arbeidsmigranten die kort (< 4 maanden) in Nederland verblijven op basis van onze notitie aangewezen op gebouwen met een logiesfunctie. Personen die van plan zijn om langer dan 4 maanden in Nederland te verblijven dienen zich in te schrijven in de BRP. Inschrijving BRP is een voorwaarde om reguliere woningen te bewonen. In geval sprake is van personen die geen gemeenschappelijk huishouden vormen is er in de notitie een maximum gesteld van 4 personen per woonadres.

### **Bewustwording; inzet op informatie en communicatie**

We hebben er destijds bewust voor gekozen om ons extra in te spannen om randvoorwaarden op te stellen om daarmee arbeidsmigranten goede woon- en leefomstandigheden te kunnen (laten) aanbieden. Veilig, fatsoenlijk en verantwoord zijn daarom in de notitie expliciet als uitgangspunten benoemd. Wij hebben eveneens oog voor de effecten op de lokale samenleving. In de praktijk betekent dit dat wij ontwikkelende partijen begeleiden in de planrealisatie en duidelijk randvoorwaarden meegeven met betrekking tot de locatiekeuze, informatie en communicatie rondom het voorgenomen initiatief. Wij hanteren vanuit het college een proactieve houding daar waar het de informatieverstrekking aan de gemeenteraad, wijk en dorpsraden over de voorgenomen projectmatige activiteiten betreft.

### **Flexibel van opzet, ruimte voor maatwerk, ruimte voor verbetering**

De beleidslijn is flexibel van opzet. Hiermee kunnen we tegemoet komen aan de specifieke vragen van de markt én maken we een voorbehoud om niet voorziene uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. We zijn ons er immers van bewust dat wij ervaring moeten opdoen met dit betrekkelijk nieuwe huisvestingsfenomeen. We houden de mogelijkheid open om maatwerk te bieden.

## **II. Beleid & praktijk 2018-2020**

In de afgelopen periode hebben we aan de hand van deze beleidsnotitie, inhoud en vorm gegeven aan dit specifieke huisvestingsvraagstuk. Onze ervaringen over de afgelopen periode geven wij hieronder puntsgewijs weer.

### **Realisatie shortstay-accommodaties komt langzaam maar zeker op gang**

We beschikken inmiddels over een aantal shortstay-locaties binnen onze gemeente. Dit betreffen nieuwe tijdelijke gebouwen (o.a. voormalig Philipsterrein Terneuzen) maar ook het transformeren van bestaande bebouwing (o.a. voormalig Hotel "Wapen van Axel") en een

voormalige welzijnsaccomodatie aan de Ferlemanstraat in Terneuzen. De beleidsnotitie is daarbij een effectief richtsnoer gebleken.

Onze verwachting is overigens dat er nog enkele nieuwe, al dan niet tijdelijke (grootschalige) shortstay-complexen voor arbeidsmigranten worden toegevoegd. De behoefte blijkt onverminderd groot. Wij tekenen daarbij aan dat de realisatie van de deze complexen de nodige voeten in de aarde heeft. Voorbereidingstijden zijn immers lang. Dat komt door een combinatie van het gebrek aan geschikte locaties, de zorgvuldige contacten voor maatschappelijke betrokkenheid en de te volgen procedures.

### **Inadequaat registratiesysteem frustreert effectieve aanpak huisvestingsvraagstuk**

De administratie en registratie van arbeidsmigranten is niet sluitend en duidelijk. Dit is een landelijk probleem. Dit gegeven blijkt in praktijk te leiden tot de volgende nadelige gevolgen, namelijk dat:

- de daadwerkelijke aard en omvang van bewoning door arbeidsmigranten een blinde vlek is;
- het voedingsbodem geeft voor leefbaarheidsproblematiek (woning/bewoner/omwonende);
- er ongecontroleerde en daarmee potentiële onveilige woon- en leefsituaties ontstaan;
- er onvoldoende inning van heffingen/belastingen plaatsvindt;
- het leidt tot een onjuist demografische beeld en hieruit afgeleide (provinciale) ramingen en prognoses.

### **Optimaliseren informatievoorziening is en blijft noodzakelijk**

De spelregels rondom de huisvesting van arbeidsmigranten blijken niet voor iedere partij voldoende duidelijk. Het Expat Centre Zeeland is daarom een welkome en waardevolle aanvulling gebleken als zijnde informatiepunt voor zowel werkgevers als werknemers. Wij hebben gemeend om de bij ons bekende huisvesters daarnaast proactief te informeren over de (spel)regelgeving die op de huisvesting van toepassing is. Ook met de FNV zijn in de afgelopen jaren diverse gesprekken gevoerd. Naast arbeidsvoorwaarden en goede behuizing zijn scholing- en verdere ontplooiingsmogelijkheden binnen de gemeente met deze organisatie besproken. Wij zetten deze waardevolle gesprekken dan ook voort.

### **Adrescontroles zijn arbeidsintensief**

Wij hebben in de afgelopen periode onze integrale adrescontroles voortgezet. Meerdere afdelingen en overige instanties doen mee. Deze operationele opzet is arbeidsintensief en daarom zo adequaat mogelijk binnen onze organisatie verankerd. We willen deze gerichte acties de komende jaren voortzetten.

We merken voor de volledigheid op dat adrescontroles niet specifiek gericht zijn op de huisvesting van arbeidsmigranten maar op het voorkomen en bestrijden van onwenselijk woon- en leefsituaties in zijn algemeenheid. Te denken valt hierbij aan overbewoning, adresfraude, onveilige woon- en leefsituaties, illegale bewoning etc. Adrescontroles zijn overigens veelal repressief van aard en vinden plaats naar aanleiding van ontvangen klachten, eigen waarneming en tips van andere instanties.

## **Specifieke huisvesting arbeidsmigranten kan rekenen op beperkt maatschappelijk draagvlak**

“Onbekend maakt onbemind.” Als mensen niet weten wat hen werkelijk te wachten staat zullen de meest negatieve scenario's de stemming gaan bepalen. Mede gebaseerd op een over het algemeen negatief imago van de arbeidsmigrant. Ook wij hebben deze ervaring opgedaan. De zoektocht naar geschikte locaties voor geclusterde opvang ligt ook binnen onze gemeente onder een vergrootglas. Het wordt nog lastiger als burgers zich gehinderd voelen als huisvesting binnen de bestaande woningvoorraad op een onzorgvuldige manier of zelfs op illegale wijze plaatsvindt. Ook in onze gemeente maken diverse partijen dankbaar gebruik van de woningbehoefte van tijdelijke werknemers. Tijdelijke huisvesting binnen de bestaande woonwijken stuit op weerstand. Woonwijken worden geconfronteerd met woningen waarin een snel wisselende samenstelling van mensen (kortverblijf) gehuisvest wordt. Dat de werkelijke problemen die dat geeft doorgaans veel kleiner zijn dan de te voren veronderstelde overlast, is eigenlijk niet eens van belang. Het gaat er bij overlast vaak om hoe mensen het ervaren. Parkeeroverlast of matig tuinonderhoud, kunnen bijvoorbeeld het gevoel van de leefomgeving snel negatief beïnvloeden. Het is daarom voor diegenen die kort verblijven een veel betere oplossing om huisvesting te organiseren die geclusterd maar ook kwalitatief hoogwaardig is. Zoals aangegeven is onze inzet hier ook vooral op gericht. Tegelijkertijd tekenen wij aan dat wij onvoldoende in staat zijn gebleken om de ongebreidelde (niet-toegestane) toename van het aantal arbeidsmigranten die kort en niet geregistreerd binnen de bestaande woningvoorraad verblijven, een halt toe te roepen.

## **De vraag naar flexibele woonruimte neemt toe, beleid werkt belemmerend**

Snel toegankelijke woonruimte is vaak lastig te vinden en bij schaarste komt je er ook niet zo maar voor in aanmerking. De woningmarkt in Nederland is nog lang niet in staat om aan de veranderende vraag van veel van deze woningzoekenden tegemoet te komen. De vraag naar arbeidsmigrantenhuisvesting vormt hier slechts een onderdeel van. Op landelijke niveau wordt het aantal (vooral kleine) huishoudens dat behoefte heeft aan vormen van flexwonen op zo'n anderhalf miljoen geschat. Te denken valt aan studenten, (door)starters, jongeren, statushouders, extra woningvraag als gevolg van echtscheiding of huiselijk geweld. Ook binnen de gemeente Terneuzen wordt door de politiek aandacht gevraagd om de diverse doelgroepen te kunnen voorzien van passende woonruimte.

## **III. Beleidskader 2021 Regulering en grip op flexwonen**

### **Doorontwikkeling beleidskader 2018**

Uitgangspunt van het beleid is een faciliterende houding vanuit het gemeentebestuur, waarmee we de intentie hebben om 'te regelen wat moet' en 'mogelijk te maken wat kan'.

Wij willen tegemoet komen aan de vraag om meer flexibiliteit in bewoning én gaan tegelijkertijd de negatieve effecten tegen die ongeregisteerde en niet gecontroleerde woonvormen met zich mee kunnen brengen. Wij willen daarom komen tot een vergunningstelsel voor het flexibel bewonen van reguliere woningen. We staan onder voorwaarden toe dat reguliere woningen door personen worden bewoond die geen gezamenlijk huishouden vormen. Hieronder vallen dus ook arbeidsmigranten die van plan zijn om langer dan 4 maanden in Nederland te verblijven. Een dergelijk vergunningstelsel biedt in onze optiek de mogelijkheid om te komen tot een situatie waarin sprake is van gecontroleerd in- en overzicht van bewoning. Het schept tevens een juridisch gefundeerde basis voor handhavend optreden. De voorwaarden die aan de vergunningverlening gesteld worden dragen eveneens bij aan de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit voor zowel de bewoners als omwonenden. Inzicht in aard en omvang van bewoning

heeft namelijk als bijkomend voordeel dat wij de mogelijkheid hebben om in te spelen op de specifieke(re) maatschappelijke behoeften van deze bewoners.

**Afbakening en aandachtspunten** Hieronder worden algemene uitgangspunten van beleid geschetst. We geven de voorwaarden aan waaronder flexbewoning kan plaatsvinden. De uitgangspunten, zoals neergelegd in deze notitie, zijn vertaald in de beleidsregel “Flexbewoning gemeente Terneuzen”. Hiertoe is een facetbestemmingsplan en facetbeheersverordening vastgesteld. Wij willen de beleidsregels en de notitie na 3 jaar evalueren. Deze periode komt overeen met de geldigheidsduur van de tijdelijke omgevingsvergunning Flexbewoning. Het biedt ons opnieuw de mogelijkheid en ruimte om aan hand van de opgedane ervaring tot bijstelling van ons beleid te komen. Voor de goede orde; de ontwikkeling van specifieke shortstay locaties (o.a. in Terneuzen en Sluiskil) vallen niet onder de nieuwe regeling en kunnen conform de beleidslijn uit 2018 inhoud en vorm krijgen. Voor wat betreft de mogelijkheden om langdurig woonruimte te bieden aan diverse doelgroepen binnen de bestaande woningvoorraad moet de nieuwe stap als doorontwikkeling van het ingezette beleid worden beschouwd.

#### **IV. Beleidsregel “Flexbewoning gemeente Terneuzen” op hoofdlijnen**

Zoals aangegeven doelt de regeling specifiek op de flexibele bewoning van reguliere woningen binnen de bestaande woningvoorraad. De vergunning wordt aangevraagd door de pandeigenaar. Er is op voorhand geen maximum aan het aantal te verstrekken vergunningen binnen de gemeente gesteld. Wel verbinden we aan de vergunning een geldigheidsduur van 3 jaar met zicht op verlenging. Een en ander wordt afhankelijk gesteld van de opgedane ervaringen.

#### **Aanpassen bestemmingsplannen via paraplubestemmingsplan**

Het bestemmingsplan speelt een belangrijke rol. Hierin wordt bepaald hoe gebouwen en bouwwerken feitelijk mogen worden gebruikt. Wanneer een woning in strijd met de bestemming gebruikt wordt, is de eigenaar/verhuurder degene die wordt aangemerkt als de overtreder. Om te kunnen stellen dat er sprake is van een overtreding moet echter helder zijn, waarvoor en door wie een woning mag worden gebruikt. Hiertoe zijn met een paraplubestemmingsplan de begrippen “wonen”, “woning” en “huishouden” nader en eenduidig gedefinieerd met dien verstande dat het huisvesten van personen die geen huishouden vormen niet (meer) mogelijk zal zijn. Het is van belang om helder c.q. waterdicht te definiëren wat binnen die bestemming Wonen mogelijk is. Dit biedt basis om te handhaven.

#### **Aanvraag omgevingsvergunning afwijkend gebruik benodigd**

Om het (laten) bewonen van woningen door meerdere personen, zijnde geen gezamenlijk huishouden, mogelijk te maken is een (tijdelijke) omgevingsvergunning afwijkend gebruik (i.c. vergunning “flexbewoning”) een vereiste. Indien hiertoe aanleiding bestaat kan het college besluiten dat aanvragen of vergunningen getoetst worden aan de wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Bij de toets wordt de integriteit van houders en/of aanvragers nagegaan. Concreet betekent dit dat de achtergronden en eventuele strafbare feiten van een aanvrager of vergunninghouder getoetst kunnen worden. De bewoning dient voor de bewoner én de omwonenden op een maatschappelijk verantwoorde wijze te gebeuren. Zo zal de woning uiteraard moeten voldoen aan geldende wet- en regelgeving (zoals: Wabo, Bouwbesluit en -verordening). Daarnaast stellen wij nadere voorwaarden aan het dagelijks en veilig beheer van de woning. Wij verwachten dat huis- en leefregels niet alleen

worden opgesteld (informatiekaart) maar uiteraard ook worden nageleefd. Ook het zichtbare onderhoud aan de woning en de eventueel aanwezige tuin vormen voor ons punten van aandacht.

### **Bestaande situaties: overgangsrecht**

Binnen onze gemeente bestaan reeds diverse situaties waarin huisvesting van meerdere huishoudens binnen een woning plaatsvindt. Huiseigenaren kunnen zich zo mogelijk beroepen op het overgangsrecht van het bestemmingsplan. Dat betekent dat het gebruik mag worden voortgezet. Betrokkenen dient zelf hiertoe bewijs aan te leveren. De illegale huisvesting is illegaal als er niet voldaan wordt aan de bepalingen van het bestemmingsplan. Omdat het begrip 'wonen' niet gedefinieerd is onze bestemmingsplannen zijn alle vormen van wonen toegestaan. Of dit nu in gezinsverband is, kamerverhuur of huisvesting van arbeidsmigranten, alles kan/mag. Dit heeft tot gevolg dat 'alles' legaal is en in principe onder het overgangsrecht valt. In de handhaving ligt echter nog steeds de bewijslast bij de overtreder. Dit betekent dat zij dus bewijzen moeten leveren om een geslaagd beroep te doen op het overgangsrecht bijvoorbeeld door het overleggen van huurcontracten etc..

Wij willen de betrokken huiseigenaren een redelijke termijn bieden om een aanvraag in te dienen en daarmee tot legalisatie en registratie van de bestaande situatie te komen. De kans is reëel dat malafide verhuurders en/of huiseigenaren dergelijke administratieve zaken zaakjes niet op orde hebben en/of hierin geen duidelijkheid willen verschaffen. Zij zullen naar verwachting ook geen beroep doen op het overgangsrecht. 6

### **Uitzonderingen**

Het mag duidelijk zijn dat de regeling niet van toepassing is c.q. niet doelt op reeds bestaande dan wel nieuwe bijzondere woonvormen. We bedoelen hiermee de uiteenlopende vormen van begeleid wonen, mantelzorg, asielopvang etc. De regeling is ook niet van toepassing op pensions, B&B, Hotels. Dit betreffen voornamelijk kortverblijf faciliteiten met een logiefunctie.

### **Beoogde effecten**

#### *Inspelen op marktontwikkelingen*

In de beleidsregel Flexbewoning bieden wij ruimte aan niet-traditionele vormen van huisvesting. Wij willen hiermee inspelen op de vragen van de markt en houden tegelijkertijd ook inzicht op de bewoning. Dit is zowel in het belang van de betrokken bewoner als de directe woonomgeving. Wij dragen hiermee bij aan het verbeteren van een goed woon- en leefklimaat binnen onze gemeente.

#### *Juridisch handvat voor handhaving*

Een vergunningstelsel betekent dat wij overzichtelijk en pandsgewijs op naleving van de voorwaarden kunnen controleren. Daarnaast kunnen niet-vergunde huisvestingssituaties meer adequaat worden aangepakt aangezien in strijd met het bestemmingsplan wordt gehandeld.

#### *Verbeterd inzicht en overzicht bewoning*

Vergunningverlening stelt ons in staat om de verplichte inschrijving in het BRP ook daadwerkelijk te effectueren. Wij krijgen hiermee niet alleen beter zicht op bewoning en bewonerssamenstelling maar het biedt ook een meer gefundeerde basis om gemeentelijke aanslagen op te leggen. Inschrijving in de BRP heeft daarnaast ook gevolgen voor bijvoorbeeld de omvang van de inwonersaantallen, leegstandcijfers en de woningbouw-prognoses. De daadwerkelijke omvang van het aantal inwoners wordt naar reële en meer toetsbare waarden bijgesteld.

#### *Verbetering communicatie en informatie flexbewoners*

Registratie van bewoning en bewoners betekent dat wij de mogelijkheden hebben om betrokken bewoners gericht en op maat te kunnen informeren. Wij doelen hierbij met name op buitenlandse werknemers die hier voor langere tijd verblijven. Zo kunnen wij niet alleen het expat centrum Zeeland onder de aandacht brengen. Het stelt ons ook in staat informatie te verstrekken over het wonen en leven in Terneuzen. Zo vormt stadspromotie een belangrijk onderdeel van onze inzet om nieuwe inwoners warm te verwelkomen.

#### *Afname klachten en ongewenste huisvestingssituaties*

Zoals eerder aangegeven willen wij met dit vergunningenstelsel het kaf van het koren scheiden. Legalisatie van bestaande gevallen betekent dat betrokken huiseigenaren informatie moeten verschaffen over het reilen en zeilen in de afgelopen jaren. Dit kan in voorkomende gevallen impliceren dat SABEWA naheffingen zal versturen voor wat betreft toeristenbelasting en woonforensenbelasting. Het zal er naar verwachting toe leiden dat malafide huisjesmelkers hun activiteiten staken dan wel ervoor kiezen om de verhuuractiviteiten op orde te brengen.

#### *Toenemende vraag naar (kortverblijf) shortstay faciliteiten*

Het reguleren van bewoning van bestaande woningen betekent naar verwachting dat de vraag naar shortstay huisvesting zal gaan toenemen. Het is daarom van belang om ons blijvend in te zetten om deze faciliteiten in tijdelijke of permanente vorm te laten realiseren.

### **Tot slot**

Rond de realisatie van huisvesting voor arbeidsmigranten hebben we in de afgelopen jaren al lerende het nodige tot stand gebracht. Wij bedienen echter maar een klein deel van de nieuwe marktvrage. Flexibiliteit in woon- en verblijfsduur vormt het sleutelwoord. De markt is sterk in beweging en vraagt voor diverse doelgroepen gedifferentieerde en flexibele woonoplossingen. Het gaat daarbij al lang niet meer over de huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten.

Wij vinden het belangrijk om aandacht te vragen en kansen te bieden voor flexibel maatwerk in wonen. Dit fenomeen is namelijk nog weinig expliciet in ons beleid tot uitdrukking gekomen. Met de aangegeven richting faciliteren wij de mogelijkheden om te komen tot een gereguleerd en flexibel gebruik van woningen voor diverse doelgroepen binnen een juridisch gereguleerde en overzichtelijke opzet.

De beoogde regeling biedt op papier weliswaar het nodige perspectief. Fysieke controle blijft noodzakelijk om misstanden tegen te gaan. De praktijk zal moeten uitwijzen of de geschetste aanpak daadwerkelijk een betekenisvolle bijdrage zal leveren aan het woonklimaat voor een

ieder die vast of flexibel woont binnen in onze gemeente. Wij bezien de komende 3 jaar dan ook nadrukkelijk als proefperiode.

We tekenen aan dat de impact van de coronacrisis fors is geweest. De uitwerking op de vraag naar flexibele huisvesting is ongewis maar heeft ongetwijfeld een effect op het economisch functioneren van de regio en het onderhavige huisvestingsvraagstuk.