
Re-creatie door arbeidsmigratie

Prof.dr. Erwin van der Krabben , Ir. Herman de Wolff



Re-creatie door arbeidsmigratie

Tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten op
recreatieparken: verkenning van beleidsmatige,
juridische en economische randvoorwaarden

In opdracht van het ministerie van BZK en Regio Noord-Veluwe
en in samenwerking met het programma Vitale Vakantieparken



Prof.dr. Erwin van der Krabben
Radboud Universiteit

Ir. Herman de Wolff
Technische Universiteit Delft

Maart 2014

Inhoud

Inleiding	4
Hoofdstuk 1	5
Overaanbod en verval van recreatieparken	
Hoofdstuk 2	8
Grote behoefte aan goede huisvesting voor arbeidsmigranten	
Hoofdstuk 3	11
Combineer transformatie recreatieparken met huisvesting arbeidsmigranten	
Hoofdstuk 4	15
Bestuurlijke, juridische en economische randvoorwaarden	
Hoofdstuk 5	21
De mogelijkheden van de vereveningsstrategie	

Inleiding

De regio Noord-Veluwe kampt met twee beleidsvraagstukken, die met elkaar verbonden zijn. Enerzijds kent de regio een overaanbod aan recreatiewoningen, waarvan een deel door gebrek aan investeringsmogelijkheden in verval is geraakt. Daarnaast is in het gebied een grote vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten die aan bepaalde minimumvereisten voldoet. Aan ons is gevraagd om de mogelijkheden en randvoorwaarden te verkennen van een vereveningsstrategie, waarbij (een deel van) de extra opbrengsten van de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten worden ingezet om de kosten – of een deel daarvan – te betalen van de transformatieopgave voor de verblijfsrecreatieve sector.

Deze werkwijze biedt mogelijkheden om meerdere vliegen in één klap te slaan: de kwaliteit van de huisvesting voor arbeidsmigranten kan worden verbeterd, de overlast van de nu vaak illegale en versnipperde huisvesting kan worden beperkt en de vitaliteit van de recreatieparken kan op termijn weer verbeteren.

In dit essay verkennen wij deze mogelijkheden aan de hand van de bestuurlijke, juridische, economische en procesmatige randvoorwaarden. We hebben deze verkenning uitgevoerd aan de hand van een gesprek met vertegenwoordigers van de betrokken overheden (Regio Noord-Veluwe en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), een korte literatuurstudie en een studie van relevante wet- en regelgeving. Verder hebben we bij de afronding van het essay de reacties op onze presentatie meegenomen en de discussie alsmede de opgedane indrukken op de door het ministerie van BZK en Regio Noord-Veluwe georganiseerde bestuurlijke expertmeeting huisvesting arbeidsmigranten op recreatieparken op 29 januari 2014 in Putten.

In dit essay kijken we specifiek naar de vragen rond de huisvesting van arbeidsmigranten, maar de strategie die we hier voorstellen kun je ook breder inzetten, voor andere beleidsopgaven. Denk bijvoorbeeld aan andere groepen die tijdelijk huisvesting zoeken en moeilijk plaatsbaar zijn. We raden aan ook dit spoor te verkennen binnen het programma 'Vitale Vakantieparken'.

1 Overaanbod en verval van recreatieparken



De sector recreatieparken is in de afgelopen jaren hard en ongecontroleerd gegroeid, met een overaanbod aan recreatiewoningen als gevolg. Daar komt bij dat de klandizie afneemt: steeds meer mensen boeken een (korte) vakantie in het buitenland in plaats van in een recreatiepark. De klanten die nog wel naar de parken komen, hebben over het algemeen minder te besteden. Hierdoor hebben exploitanten minder inkomsten en investeren zij minder in (het onderhoud van) hun parken. Het huidige aanbod van recreatiewoningen sluit zo steeds minder goed aan bij de wensen van consumenten.

De slechte kwaliteit van de bestaande voorraad recreatiewoningen heeft een negatief effect op de veiligheid, leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving in de regio. Doordat veel recreatiewoningen leegstaan en gebruikt worden voor andere doelen dan recreatie, zijn de parken minder aantrekkelijk voor recreanten. Op termijn bedreigt dit de recreatieve functie van de regio. Het regionale programma 'Vitale Vakantieparken' moet daar verandering in brengen. In dit programma werken acht gemeenten¹, de provincie Gelderland en anderen samen om in de sector verblijfsrecreatie een forse omslag teweeg te brengen. Die omslag is erop gericht om de economische en ruimtelijke kwaliteit, evenals de leefbaarheid en de veiligheid, duurzaam te verhogen. Regio Noord-Veluwe – een samenwerkingsverband van zes gemeenten – voert het programma uit.

Het doel van het programma is om de sector economisch weer zo gezond te krijgen dat deze meerwaarde heeft voor de regionale economie. Tegelijkertijd zetten de samenwerkingspartners in op een forse reductie van de overlast op de terreinen. De versterking van de recreatieve toeristische sector is een centraal punt in de input van de regio voor de nieuwe provinciale structuurvisie: de toeristische bestedingen moeten omhoog en er moet meer werkgelegenheid ontstaan in de sector.

Om dit te bereiken moeten recreatieondernemers gaan investeren in de vernieuwing van de voorraad recreatiewoningen, terwijl het overaanbod aan recreatiewoningen moet worden teruggebracht. Een deel van de bestaande ondernemers in de verblijfsrecreatieve sector zal waarschijnlijk op den duur, of nu al, niet kunnen voortbestaan. Een deel van de bestaande recreatiewoningen moet uit de markt worden genomen. De verschillende locaties moeten worden getransformeerd naar een nieuwe functie.

De diverse eigendomssituaties op de parken compliceren deze transformatie. Soms is er sprake van een eigenaar-ondernemer die het park exploiteert, soms zijn de recreatiewoningen in individueel eigendom. Over het semiopenbare gebied in de parken kan de ondernemer zeggenschap hebben, maar soms ook de gezamenlijke eigenaren. En er bestaan allerlei tussenvormen. Hoe meer versnipperd het eigendom en het beheer over de parken is, hoe lastiger het kan worden om adequaat te vernieuwen of transformeren.

1. De gemeenten Putten, Ermelo, Nunspeet, Harderwijk, Elburg, Oldebroek, Heerde en Epe.

Met de transformatie zijn naar verwachting aanzienlijke kosten gemoeid, onder andere voor bedrijfsbeëindiging en sloop, waardoor de financiering een probleem kan vormen. Het is denkbaar om de kosten van de transformatie te verevenen met (tijdelijke) nieuwe opbrengsten². Een van de mogelijkheden om dat te doen, is een verbinding leggen met een ander regionaal en landelijk vraagstuk: de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. Deze werkwijze kan ook uitkomst bieden op andere beleidsterreinen, zoals zorg en welzijn.

2. Er zijn uiteraard nog andere manieren denkbaar om het financiële vraagstuk te verkleinen. Denk aan mogelijkheden om de kosten van de transformatie te reduceren of om nationale of Europese subsidies te verwerven. Deze oplossingsrichtingen laten we in deze notitie buiten beschouwing.

2 Grote behoefte aan goede huisvesting voor arbeidsmigranten



In Nederland werken naar schatting zo'n 400.000 arbeidsmigranten, die een vraag naar huisvesting met zich meebrengen. Inmiddels is duidelijk dat die vraag structureel van aard is. De behoefte van arbeidsmigranten aan huisvesting hangt af van hun situatie en de duur van hun verblijf (BZK 2013, Ruimte voor arbeidsmigranten):

- *Short-stay*: arbeidsmigranten die slechts enkele maanden in Nederland zijn (o.a. seizoenarbeiders) en vooral zoeken naar snel toegankelijke, goedkope woonruimte.
- *Mid-stay*: migranten die langer in Nederland zijn en daardoor meer behoefte hebben aan privacy en comfort. Ook hier spelen de kosten een belangrijke rol in de afweging.
- Permanente vestigers zijn op zoek naar een zelfstandige woning en willen vaak ook een gezin laten overkomen.

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de huisvesting voor deze groepen niet 'vanzelf' goed geregeld wordt. De huisvesting van migranten leidt nog te vaak tot overlast voor de omgeving en tot ongezonde en gevaarlijke situaties voor de migranten zelf. Geregeld hebben mensen misbruik gemaakt van de kennisachterstand van arbeidsmigranten en de druk om tijdelijke huisvesting te vinden, bijvoorbeeld door huisvesting van slechte kwaliteit aan te bieden tegen hoge kosten. Deze problemen doen zich met name voor bij *short-stay* en *mid-stay* huisvestingsvormen.

Door deze excessen en mede naar aanleiding van de lessen die een tijdelijke commissie in de Tweede Kamer heeft getrokken uit de recente arbeidsmigratie, heeft de minister van BZK besloten meer regie te gaan voeren op het onderwerp huisvesting voor arbeidsmigranten. De problematiek wordt namelijk onvoldoende door de markt opgepikt, terwijl de behoefte aan goede alternatieven voor huisvesting urgent is.

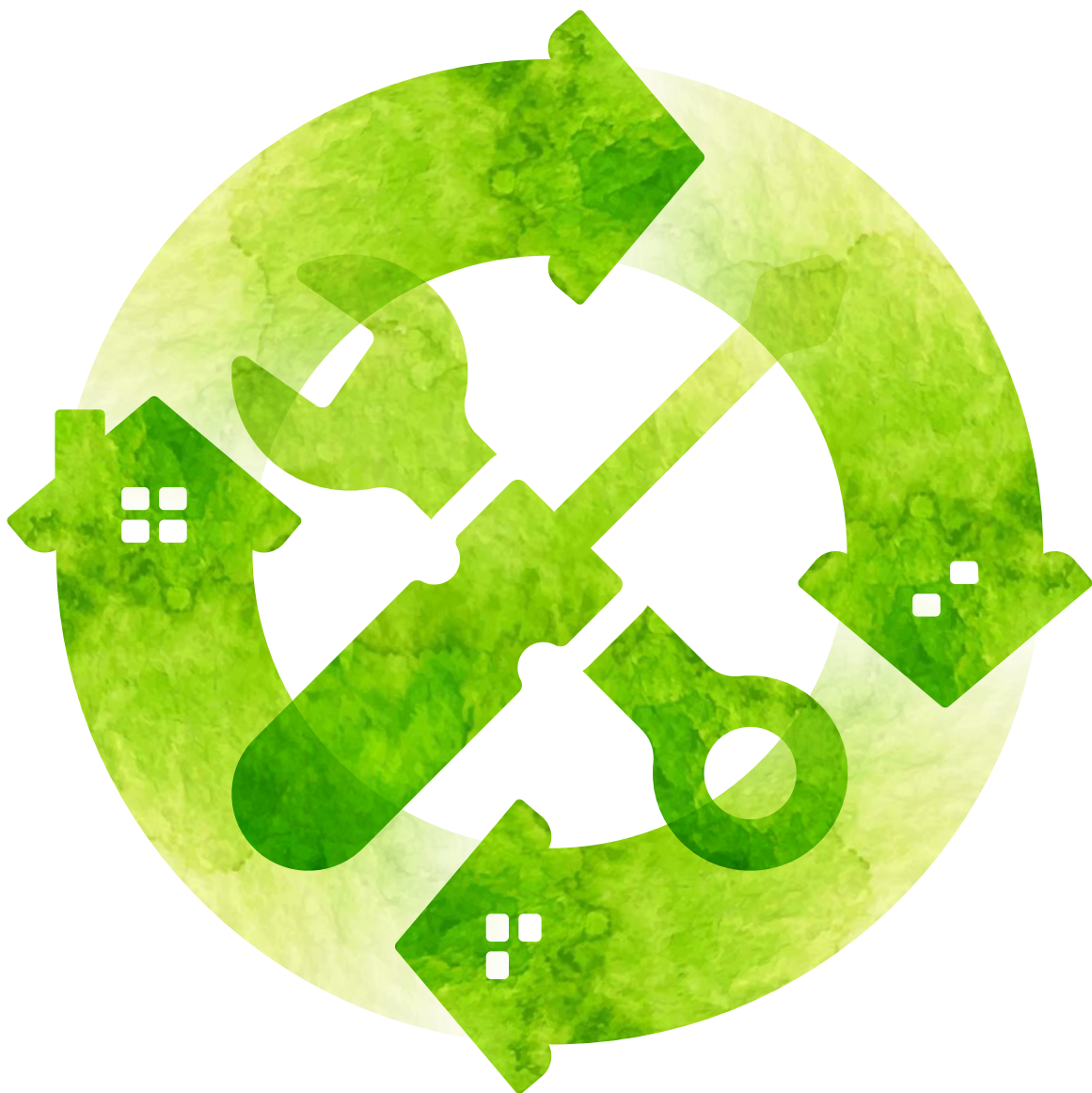
Het ministerie heeft – anders dan bij bijvoorbeeld opvang van asielzoekers in centra – geen eigen verantwoordelijkheid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten: 'de markt' moet het in beginsel regelen. Daarom werkt het ministerie samen met partijen die gezamenlijk de problematiek kunnen aanpakken: werkgevers, gemeenten en regio's en huisvesters. In maart 2012 hebben onderdelen van de rijksoverheid, koepels van gemeenten, huisvesters, migrantenorganisaties, sociale partners en ook specifieke gemeenten een 'nationale verklaring' getekend. Daarin onderkennen de partijen het belang van arbeidsmigratie voor de Nederlandse economie en geven ze aan zich te zullen inspannen voor zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende huisvesting voor arbeidsmigranten.

Werkgeversorganisaties hebben een keurmerk ontwikkeld dat aanvankelijk in het verlengde lag van de certificering in de uitzendbranche. Inmiddels kunnen alle werkgevers en ook particuliere huisvestingsorganisaties die zich aan de gestelde huisvestingsnormen houden, dit keurmerk aanvragen. Veel cao's schrijven voor dat huisvesting aan de landelijke huisvestingsnormen voor arbeidsmigranten moet voldoen. Deze normen hebben onder meer betrekking op de minimaal beschikbare leefruimte per persoon, de aanwezigheid van voldoende faciliteiten als toiletruimte, douche, koelkast, de (brand)veiligheid enzovoort.

Daarnaast hebben de partijen afgesproken dat de koepels van werkgeversorganisaties en gemeenten hun leden stimuleren inzicht te krijgen in de huidige en toekomstige vraag naar en aanbod van huisvesting voor arbeidsmigranten in hun gebied. Regio Noord-Veluwe heeft onderzoek gedaan naar arbeidsmigranten woonachtig in de regio, maar er zijn te weinig betrouwbare cijfers. Zo zijn er volgens CBS-gegevens in de regio begin 2013 3.000 arbeidsmigranten ingeschreven in de bevolkingsadministratie. Van die groep verblijft zo'n 80 procent op recreatieparken. Deze gegevens geven echter een beperkt beeld, onder andere omdat inschrijven in de GBA niet verplicht is voor mensen die korter dan vier maanden per halfjaar in Nederland verblijven. Men gaat er dan ook van uit dat het aantal arbeidsmigranten in de regio beduidend groter is, mogelijk een veelvoud van 3.000. Voor de regio Noord-Veluwe geldt bovendien dat er veel arbeidsmigranten wonen die buiten de regio werken. Dat maakt het extra lastig goed zicht te krijgen op de omvang van het vraagstuk.

Twintig vertegenwoordigers van gemeenten, werkgevers en huisvesters in de regio hebben in 2013 de Regionale Intentieverklaring Huisvesting van Arbeidsmigranten Noord-Veluwe getekend. Daarin verklaren zij dat zij het als een gezamenlijke opgave zien om te zorgen voor een goede, veilige en gezonde huisvesting van arbeidsmigranten. Iedere partij neemt haar eigen verantwoordelijkheid: gemeenten faciliteren initiatieven voor de huisvesting van arbeidsmigranten en corporaties huisvesten arbeidsmigranten die zich blijvend willen vestigen in ons land. Bedrijven en uitzendorganisaties zoeken en realiseren tijdelijke opvangmogelijkheden – mogelijk in samenwerking met huisvesters. Voor 1 januari 2015 willen de partijen tot concrete afspraken komen.

3 Combineer transformatie recreatieparken met huisvesting arbeidsmigranten



Verouderde en leegstaande recreatiewoningen zijn geschikt te maken voor tijdelijke bewoning door arbeidsmigranten, bijvoorbeeld door enkele relatief kleine ingrepen te doen of de parken tijdelijk te voorzien van demontabele woonunits of portocabins. Uit de meeropbrengsten kunnen exploitanten via verevening gecompenseerd worden voor (een deel van) de kosten betalen van het transformeren van de recreatieparken. Deze transformatie sluit aan bij de doelstellingen van het programma 'Vitale Vakantieparken'. Tegelijkertijd biedt deze strategie wellicht mogelijkheden om meer vat te krijgen op het aanbod van tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten en de kwaliteit daarvan. Dit sluit aan bij de doelstellingen van het ministerie van BZK en de regionale afspraken hierover.

De strategie in een notendop

- De regio wil het overaanbod en het verval in de recreatiesector in de regio Noord-Veluwe aanpakken. De regio wil deze aanpak combineren met het beter vat krijgen op de huisvesting van arbeidsmigranten.
- Daarom zal de regio tijdelijk meer en betere short-stay en mid-stay huisvesting aanbieden aan arbeidsmigranten, op zorgvuldig te selecteren (delen van) recreatieparken.
- De opbrengsten die voortvloeien uit de tijdelijke toestemming aan eigenaren van vakantieparken om woonruimte te bieden aan arbeidsmigranten moet bijdragen tot structurele transformatie en vitalisering van de verblijfsrecreatieve sector.
- Deze strategie gaat gepaard met een eenduidig beleid: de regio staat huisvesting van arbeidsmigranten alleen toe op de aangewezen plekken. Op andere parken wordt de recreatiebestemming gehandhaafd.
- De strategie wordt zowel ingezet op parken die eigendom zijn van één eigenaar als op parken waar sprake is van meer versnipperd eigendom.

Een vrijwillige regeling

De tijdelijke toestemming om woonruimte aan te bieden aan arbeidsmigranten heeft economische waarde voor de eigenaren op de parken. Die economische waarde willen we (deels) verevenen met de kosten die nodig zijn voor het vitaal maken van de recreatieparken in de regio.

We stellen voor dit vorm te geven als een vrijwillige regeling, geïnspireerd door de 'ruimte-voor-ruimteregelingen' waarmee men in enkele provincies (waaronder Gelderland) de intensieve veehouderij heeft gesaneerd. Bij die regeling stond sloop op de ene plaats tegenover ontwikkeling op de andere. De provincie stond – via het ruimtelijk beleid – woningbouw toe op plekken waar dat voorheen niet mocht, bijvoorbeeld direct bij de te slopen stal of soms elders. De (grond)opbrengsten van deze 'ontwikkelrechten' werden gebruikt voor het afwaarderen en slopen van het bedrijfsvastgoed. Daarnaast was er een landelijke regeling die ondernemers steunde die hun inkomen kwijtraakten door bedrijfsbeëindiging.

Ons idee is om dit concept toe te passen op de transformatieopgave van recreatieparken en het aanbieden van kwalitatief goede tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten. Het ontwikkelrecht is hier het tijdelijke recht om het park een

aantal jaren te exploiteren als huisvestingsplek voor arbeidsmigranten. Daarna moet de exploitant de nieuwe bestemming realiseren. Als de nieuwe bestemming een 'groene' bestemming is, nemen we aan dat de opbrengsten uit de tijdelijke bestemming voldoende zijn om de bedrijfsbeëindiging te financieren. Maar als de nieuwe bestemming een 'rode' bestemming is, die extra baten opbrengt, ligt dat anders. De exploitant zal in dat geval moeten bijdragen aan een fonds dat wordt gebruikt om elders recreatieparken uit de markt te nemen door die locaties een laagwaardige bestemming te geven.

In onze optiek zijn verschillende scenario's mogelijk. De bestaande eigenaar kan zelf – op vrijwillige basis – aan deze regeling deelnemen en op het park huisvesting voor arbeidsmigranten aanbieden, maar het is ook mogelijk dat hij die exploitatie uitbesteedt. Daarnaast is het een optie dat een andere partij het vakantiepark van de oorspronkelijke eigenaar overneemt en – onder deze voorwaarden – het park tijdelijk exploiteert als aanbieder van tijdelijke woonruimte voor arbeidsmigranten.

Uitgangspunten bij de strategie

- De regeling is regionaal en bevat de voorwaarden waaronder recreatieparken wel of juist niet in aanmerking kunnen komen voor de regeling. Deze hebben betrekking op:
 - soort locaties (bijvoorbeeld omvang, voorzieningen);
 - ruimtelijk inpasbaar zijn van tijdelijk gebruik voor huisvesting voor arbeidsmigranten:
 - verhouding tot het ruimtelijk beleid
 - effecten op recreatiesector (het gaat hier met name ook om de effecten op de omliggende recreatieparken)
 - effecten op omgeving (bewoners, andere gebruikers);
 - bereidheid om mee te doen aan een vereveningsconstructie en voldoende opbrengstpotentieel;
 - aanwezigheid van een geschikte exploitant voor tijdelijke huisvesting;
 - een eigendomssituatie die geen belemmering vormt om afspraken te maken.
- Deelname aan de regeling is vrijwillig. Dat betekent dat als de gemeente beslist wil dat een park verdwijnt maar de eigenaar niet wenst mee te werken op basis van de vereveningsregeling, de gemeente aanvullende middelen moet inzetten (bijvoorbeeld aankoop van het park: zelf of via een derde).
- De huisvesting van arbeidsmigranten is van tijdelijke aard; na afloop van een nader vast te stellen exploitatieperiode krijgt het park een nieuwe functie.
- De aangeboden huisvesting moet gerealiseerd worden in bestaande recreatiewoningen of in tijdelijke, verplaatsbare woningen (portocabins).
- Het kan gaan om wonen, kamerverhuur of logies.
- De verevening met de transformatieopgave mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van de huisvestingsoplossing: de ruimtes moeten aan bepaalde bouwtechnische en woontechnische voorwaarden voldoen en zo nodig verbeterd worden.
- Er zijn verschillende transformaties mogelijk:
 - *downgraden* (teruggeven aan de natuur);
 - gedeeltelijk teruggeven aan de natuur;
 - functieverandering;

- verdunning parken;
- *upgraden* parken.
- De exploitant van de tijdelijke huisvesting committeert zich aan afspraken over de realisatie van de toekomstige bestemming. Als die bestemming extra opbrengsten oplevert, sluit de exploitant met de gemeente een overeenkomst over het leveren van een financiële bijdrage.
- Het beleid wordt opgenomen in een regionale structuurvisie, waarin de vrijwillige vereveningsbijdragen (in natura of in geld) mogelijk worden gemaakt en worden benoemd.
- De regeling is afhankelijk van aanbod- en vraagontwikkelingen op de arbeidsmarkt, daarom is het nodig zicht te hebben op die ontwikkelingen. Uitzendbureaus, inlenende bedrijven, maar ook andere betrokken lokale partijen kunnen dit inzicht bieden.

Regeling voor herverkaveling

Het bovenstaande model kan goed werken op parken waarbij sprake is van een ondernemer die over alle recreatieobjecten op het park gaat. Er zijn in de praktijk veel parken met een ingewikkelder eigendomssituatie. Het eigendom is versnipperd en vaak is ook de exploitatie van de panden in handen van verschillende partijen. Iedere verhuurder heeft zo zijn eigen belangen. De regeling openstellen voor ieder object apart is echter onwenselijk, omdat het dan niet mogelijk is de locatie in zijn geheel een andere bestemming te geven wanneer de tijdelijke exploitatie eindigt.

Een oplossing kan zijn te zorgen dat op een park of een deel daarvan met versnipperd eigendom 'gelijksoortige' eigenaren komen. Dit zou kunnen door eigenaren de mogelijkheid te bieden hun bezit te ruilen met een eigenaar op een ander (deel van het) park. Zo komen eigenaren terecht op parkdelen met transformatieplannen die bij hen aansluiten. De regio kan het ruilen ofwel herverkavelen van recreatieobjecten tussen eigenaren faciliteren. Het proces is te vergelijken met de agrarische ruilverkaveling en met de voorstellen die gedaan zijn voor stedelijke herverkaveling. Om dit te kunnen doen is een plan op regioniveau nodig waarin staat welke parken of delen daarvan zullen downgraden, welke zullen upgraden en welke hun verblijfsrecreatieve functie zullen houden. Uit dit plan kunnen de eigenaren ook opmaken welke recreatieobjecten voor ruil in aanmerking komen en welke niet.

Ruilen gebeurt op vrijwillige basis³. De regio kan ruilen aantrekkelijk maken door:

- vraag en aanbod inzichtelijk te maken en te bemiddelen;
- een eigenaar die wil verhuizen een beperkte tegemoetkoming te geven, bijvoorbeeld in de vorm van overname van transactiekosten als overdrachtsbelasting, notariskosten.

3. Er bestaan landelijk plannen voor een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling, maar het is nog niet zeker of en wanneer deze wettelijke regeling er komt. Op vrijwillige basis kan herverkaveling echter nu ook al plaatsvinden.

4 Bestuurlijke, juridische en economische randvoorwaarden



Bestuurlijke randvoorwaarden (regionaal)

Wil de regio de kosten voor het transformeren van recreatieparken verevenen met de opbrengsten uit het huisvesten van arbeidsmigranten, dan moet zij daarbij rekening houden met en afspraken maken over enkele andere regionale bestuurlijke kwesties.

Regionale discussie over woningbouwcontingenten

Bij de transformatieopgave op de recreatieparken kan gedacht worden aan functies die in principe geld opleveren (wonen of een nieuw recreatiepark) en functies die dat niet doen (teruggeven aan de natuur). Wanneer je woonbestemmingen uitgeeft, raakt dat mogelijk aan regionale afspraken over woningbouwcontingenten. De regio zal daarbij aan moeten sluiten, evenals bij het ruimtelijk beleid.

Handhaving verbod op permanente bewoning

De opbrengsten en risico's van tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten op nader aan te wijzen locaties hangen onder meer af van concurrerend aanbod op locaties die daar niet voor bedoeld zijn. Wanneer er ook arbeidsmigranten –permanent – wonen in recreatiewoningen die niet onder de regeling vallen, zullen exploitanten minder animo tonen om tijdelijke huisvesting te bieden die aan alle voorwaarden voldoet. Regionale afspraken over handhaving en het naleven hiervan kunnen hier belangrijk zijn. Daarnaast is het in het belang van de kwaliteit van het toeristisch product dat er een duidelijke scheiding komt tussen de delen waar wel arbeidsmigranten wonen en delen waar dat niet zo is.

Toezicht op kwaliteit

De tijdelijke huisvesting op de parken moet van dusdanige kwaliteit zijn dat arbeidsmigranten er fatsoenlijk gehuisvest kunnen worden. Het ligt voor de hand om bij de afspraken met de exploitanten ook te bepalen dat de huisvesting voldoet aan de eisen van het keurmerk.

Inkadering in breder beleid

Ook vanuit andere sectoren bestaat een druk om de recreatieparken voor ander dan recreatief gebruik te mogen gebruiken. Wij raden aan om bij het nemen van besluiten over deze strategie een ruimere visie te formuleren op het gebruik van de recreatieparken voor iets anders dan recreatie.

Juridische randvoorwaarden

De huisvesting van arbeidsmigranten op de recreatieparken is niet een-twee-drie mogelijk. Er kunnen verschillende juridische belemmeringen zijn.

In strijd met het bestemmingsplan?

Permanente bewoning mag niet in een object dat volgens het bestemmingsplan een recreatiewoning is. (Los van de mogelijkheid om mensen die voor 31 oktober 2003 al permanent in de recreatiewoning woonden, een persoonsgebonden

omgevingsvergunning te geven.) Maar hoe zit het dan met het gebruik door arbeidsmigranten? Bij het beoordelen of een woning recreatief of op een andere manier wordt gebruikt, speelt het criterium hoofdverblijf een belangrijke rol: iemand mag van een recreatiewoning niet zijn hoofdverblijf maken. Van arbeidsmigranten is dit lastig vast te stellen. Zij hebben namelijk vaak wel een hoofdverblijf in het buitenland, maar dat is moeilijk te controleren. Het verloop zal bovendien groot zijn, zeker onder arbeidsmigranten die hier kort verblijven.

Het gebruiken van recreatiewoningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten is ook in strijd met het bestemmingsplan omdat de recreatiewoning dan niet wordt gebruikt voor recreatie, maar als uitvalsbasis voor werk. Handhaving op deze vorm van gebruik is mogelijk. Om een eigenaar wél toe te staan arbeidsmigranten te huisvesten, is een (tijdelijke) herziening of afwijking van het bestemmingsplan nodig.

Afwijken van het bestemmingsplan

Een gemeente kan op verschillende manieren afwijking van het bestemmingsplan toestaan. Allereerst kan de gemeente een nieuw (postzegel)bestemmingsplan maken voor het gebied, met hierin een voorlopige bestemming (art. 3.2 Wro): "Bij een bestemmingsplan kunnen voorlopige bestemmingen worden aangewezen en met het oog hierop voorlopige regels worden gegeven. Een voorlopige bestemming geldt voor een daarbij te stellen termijn van ten hoogste vijf jaar."

Door het terrein in het nieuwe bestemmingsplan een andere bestemming te geven, verzekert de gemeente zich ervan dat ze op die locatie het recreatiepark wegbestemt. Helemaal sluitend is dit systeem niet, omdat de exploitant op grond van overgangsrecht het gebruik zou kunnen voortzetten wanneer de gemeente niet de vinger aan de pols houdt.

Een andere optie is de afwijking van het bestemmingsplan te gedogen, maar het risico bestaat dat de gemeente tot handhaving wordt gedwongen. Het is mogelijk met bijvoorbeeld de provincie af te spreken dat gedogen onder deze bijzondere omstandigheden een goede oplossing is. Het reguliere gedoogbeleid, waarin mensen een persoonsgebonden omgevingsvergunning krijgen om een recreatiewoning permanent te bewonen, is bij het huisvesten van arbeidsmigranten niet aan de orde.

Een derde mogelijkheid is gebruik te maken van de mogelijkheid om een locatie tijdelijk een bestemming te geven die afwijkt van het bestemmingsplan (art. 2.12 lid 2 van de Wabo)⁴. Dit artikel is recent, met het permanent worden van de Crisis- en herstelwet, in werking getreden. Het maakt het mogelijk om aan een locatie via een relatief lichte procedure tijdelijk – maximaal tien jaar – een andere bestemming te geven. Het nadeel van deze werkwijze is dat daarna de oude bestemming weer geldt. Je kunt een tijdelijke bestemming dus gebruiken om exploitanten voor een bepaalde periode geld te laten verdienen met bredere exploitatiemogelijkheden en hen na afloop de opbrengst weer in het park te laten investeren. De vraag is hoe je dat juridisch borgt. Hoe zorg je ervoor dat het verdiende geld ook daadwerkelijk in het park wordt geïnvesteerd? Dat is lastiger.

4. "In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, kan de vergunning, voor zover zij betrekking heeft op een activiteit voor een bepaalde termijn, worden verleend, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening."

Een dubbelbestemming (wonen, naast de bestemming verblijfsrecreatie) ligt niet voor de hand: de wens is dat de huisvesting van arbeidsmigranten op de parken tijdelijk is.

Verhuur van kamers/logies

Het gebruik van een park door arbeidsmigranten, met name voor short-stay en mid-stay, zal in het algemeen betekenen dat meerdere mensen gebruikmaken van één recreatieverblijf. Kan de verhuurder overgaan tot verhuur van een recreatiewoning per kamer, al dan niet in de vorm van logies? Kamerverhuur is – los van de planologische voorwaarden – in het algemeen niet verboden; hetzelfde geldt voor logies. Wel kan het zijn dat het in een specifieke situatie niet mogelijk is:

- Het bestemmingsplan kan kamerverhuur of logies tegengaan. Dat hangt af van de gebruiksvoorschriften bij de bestemming, of van de bestemming zelf. In dat geval is wijziging van het bestemmingsplan nodig. In sommige gevallen biedt het bestemmingsplan zelf ruimte voor een wijziging; in dat geval is voor kamerverhuur of logies een omgevingsvergunning nodig. De gemeente weegt bij het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning mee of ze overlast verwacht en wat het ruimtelijk effect van kamerbewoning of logies in plaats van reguliere bewoning is. Dit speelt vooral bij 'reguliere' woningen. Om huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen mogelijk te maken, moet je het ruimtelijk regime sowieso al aanpassen. Neem daarbij dan meteen mee of kamerverhuur of logies gewenst is.
- In een gemeentelijke verordening kan een vergunningplicht staan voor het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte (art. 30 Huisvestingswet). Die plicht bestaat vaak met het oog op de samenstelling van de woningvoorraad in een bepaald woningmarktgebied. Omdat de recreatiewoningen geen woonbestemming hebben, is hier geen sprake van zelfstandige woonruimte en is een eventuele gemeentelijke verordening niet van toepassing.

Financiële bijdrage voor wijziging bestemmingsplan

Onderdeel van deze vereveningsstrategie is dat de gemeente een financiële bijdrage vraagt met betrekking tot de (tijdelijke) wijziging van het bestemmingsplan. Let wel: als je het vereveningsarrangement niet op de juiste manier en met de juiste onderbouwing vormgeeft, kan die financiële bijdrage als een onverschuldigde betaling gelden. Het kopen van planologische toestemming is niet toegestaan, wel een bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling. Dat laatste is hier ook het geval: de bijdrage wordt gebruikt voor het duurzamer maken van de recreatiesector. De Wet ruimtelijke ordening stelt als voorwaarde voor zo'n constructie dat die in een structuurvisie wordt onderbouwd. Het ligt voor de hand om in regioverband een intergemeentelijke structuurvisie te maken die het beleid uitstippelt voor de parken. In deze structuurvisie staat dan ook de strategie die we hierboven hebben geschetst, waarmee de gemeenten de vitalisering van de recreatieparken realiseren.

5. Art. 2.1 Wro: "2. De gemeenteraad kan voor aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. 3. Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie in op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken. 4. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van andere gemeenten een structuurvisie vaststellen."

Economische randvoorwaarden

Vraag naar regeling bedrijfsbeëindiging

Een essentiële vraag voor het slagen van deze strategie is in hoeverre er in de verblijfsrecreatiesector behoefte bestaat aan een regeling die bedrijfsbeëindiging financieel aantrekkelijk maakt. Die behoefte kan er nu al zijn, maar het kan ook gaan om een behoefte op iets langere termijn. Het lijkt ons minder waarschijnlijk dat veel van de huidige ondernemers ervoor zouden kiezen om hun recreatiewoningen tijdelijk te verhuren aan arbeidsmigranten, om zo na een bepaalde periode, bijvoorbeeld vijf jaar, hun bedrijf te beëindigen. Het meedoen aan een dergelijke regeling vraagt bijvoorbeeld om een investering in de woningen. Het ligt meer voor de hand dat de regeling ondernemers aanspreekt die – op het moment dat ze aan de regeling mee gaan doen – direct hun bedrijfsvoering beëindigen. Dat betekent ook dat er andere ondernemers moeten zijn die bereid zijn om, in het kader van de regeling, het eigendom over het park te verwerven. Wij kunnen op dit moment niet inschatten hoe groot de groep van ondernemers is die interesse zou hebben in de regeling. Het is verstandig dit goed te verkennen voordat je een regeling instelt.

Wij gaan uit van een regeling waarbij de ene partij onder voorwaarden een (deel van het) recreatiepark wil verwerven om arbeidsmigranten te huisvesten, en de huidige eigenaar/ondernemer als andere partij in staat is zijn bedrijf te beëindigen. De vraag is welke partijen hier een markt in zien. Wij denken hierbij aan vier typen mogelijk geïnteresseerde partijen:

- Bedrijven uit de verblijfsrecreatiesector: deze bedrijven kunnen mogelijk de exploitatie van een of meerdere 'normale' recreatieparken combineren met de exploitatie van een park gericht op tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten.
- Woningcorporaties: zij beschikken over de expertise om betaalbare woonruimte te verhuren. Mogelijk hebben zij interesse in een nieuw segment.
- Uitzendbureaus gericht op arbeidsmigranten: zij bemiddelen nu ook al in het aanbieden van tijdelijke huisvesting aan arbeidsmigranten. Vanuit die rol zijn zij mogelijk geïnteresseerd in deelname aan een regeling. Een risico hierbij is dat een ongewenste vermenging van arbeidsrecht en huurrecht ontstaat waarbij een partij zowel verhuurder als werkgever is. Het keurmerk is hier al een vorm van borging voor.
- Commerciële huisvesters, zoals de leden van Vereniging Huisvesters Arbeidsmigranten (VHA).

Tijdens de werkconferentie is gebleken dat er in de regio Noord-Veluwe inmiddels initiatieven zijn van bedrijven die zich op deze markt richten.

Vraag naar tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten

Hoe groot is de vraag naar tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en hoe ontwikkelt die vraag zich in de toekomst? In eerste instantie zouden de werkgevers hier inzicht in kunnen geven. Het feit dat in de regio veel arbeidsmigranten huisvesting zoeken die elders werkzaam zijn, maakt het lastig dat inzicht te verwerven. Ook is relevant wat de omvang is van het concurrerend aanbod aan huisvesting en hoe dit aanbod zich verder zal ontwikkelen. Denk aan huisvesting van arbeidsmigranten

in woonruimte van corporaties of particulieren, of in leegstaande kantoorpanden. Daarnaast heeft de handhaving van het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen invloed op de omvang van het aanbod. Wij kunnen op dit moment niet inschatten hoe groot de omvang van de markt voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is. Het is verstandig om de markt en de omvang van het concurrerend aanbod goed te verkennen.

Potentiële opbrengst in relatie tot de kosten

Een derde vraagstuk is in hoeverre de opbrengsten uit tijdelijke huisvesting opwegen tegen de kosten van een transformatieopgave. We kunnen dat op dit moment niet goed inschatten, maar we kunnen wel aangeven welke factoren van invloed zijn op het verdienmodel:

- *Schaal*: als het aanbod van tijdelijke huisvesting op een locatie te klein is voor een gezond verdien- of exploitatiemodel, kun je wellicht diverse locaties samenvoegen.
- *Concurrerend aanbod*: handhaving van het verbod op bewoning van recreatiewoningen op parken die buiten de regeling vallen, kan van invloed zijn op de omvang van het concurrerend aanbod. Gemeenten kunnen zo, met handhaving enerzijds en regeling anderzijds, de exploitatie van tijdelijke huisvesting verbeteren.
- *Tijdsduur*: we gaan uit van een regeling waarbij gedurende een beperkt aantal jaren recreatiewoningen worden verhuurd aan arbeidsmigranten. Het uiteindelijke doel is om de parken te transformeren naar een andere functie. De exploitatieperiode is van invloed op het financieel te behalen resultaat. Die exploitatieperiode kun je oprekken door de tijdelijke huisvesting verplaatsbaar te maken, bijvoorbeeld in de vorm van portocabins.
- *Noodzakelijke investeringen*: tijdelijk gebruik stelt andere eisen aan de objecten en het terrein, bijvoorbeeld wat betreft brandveiligheid, dan recreatief gebruik. Om het tijdelijk gebruik mogelijk te maken moeten dus de nodige investeringen plaatsvinden. De hoogte hiervan heeft een negatieve invloed op het verdienmodel. Logies vraagt naar verwachting hogere investeringen dan kamerverhuur, door strengere eisen.
- *Voorwaarden aan transformatie*: de voorwaarden die gesteld worden aan de transformatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de staat waarin de exploitant het terrein moet opleveren, zijn van invloed op de kosten van de transformatie.
- *Functiewijziging*: na afloop van de tijdelijke exploitatie kan het gebied getransformeerd worden tot nieuwe natuur (geen additionele inkomsten) of tot een 'rode' functie (wonen, recreatie; er is sprake van additionele inkomsten via gronduitgifte). Dit is van invloed op het exploitatieresultaat. Ook een tussenmodel is een optie, waarbij de functiewijziging deels een groene functie betreft en deels een rode.
- *Subsidies*: mogelijk zijn er subsidieregelingen beschikbaar, bijvoorbeeld gericht op het realiseren van nieuwe natuur, op het aanbieden van kwalitatief goede huisvesting voor arbeidsmigranten of op bedrijfsbeëindiging.

Wij raden aan een businesscase uit te werken om meer inzicht te krijgen in het verdienmodel. Tijdens de werkconferentie is aangegeven dat ondernemers die nu al in dit segment actief zijn, bereid zijn om informatie aan te leveren voor een dergelijke businesscase.

5 De mogelijkheden van de vereveningsstrategie



Voor de regio Noord-Veluwe zijn de vraagstukken rond de transformatie van recreatieparken en de huisvesting van arbeidsmigranten onlosmakelijk met elkaar verbonden. In dit essay hebben we deze – in onze ogen realistische – aanname als uitgangspunt genomen en de mogelijkheden verkend van een geïntegreerde regionale strategie voor beide vraagstukken. We leggen met behulp van een vrijwillige (financiële) vereveningsconstructie een verband tussen beide beleidsdoelen. Het succes van de transformatieopgave op recreatieparken hangt uiteraard niet alleen af van een succesvolle aanpak van het arbeidsmigrantenvraagstuk, maar zonder een afdoende oplossing voor de vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten is een effectieve aanpak van de transformatieopgave in de ogen van de regiopartners niet realistisch.

Volgens ons is een dergelijke geïntegreerde regionale aanpak in juridische zin inderdaad mogelijk. We denken daarbij aan een regeling die geënt is op de zogenaamde ruimte-voor-ruimteregeling zoals die elders, onder andere in Gelderland, wordt toegepast. In dit geval betreft het dus een 'huisvesting-voor-transformatieregeling'. Als het eigendom op recreatieparken versnipperd is, is deze regeling minder effectief. We stellen voor de regeling dan te combineren met een vorm van vrijwillige herverkaveling. De optie om mee te doen aan de regeling en toegang te krijgen tot faciliteiten die daarbij horen, maakt ruilen aantrekkelijk. Deelname aan de regeling of aan de herverkaveling is vrijwillig en zal dus voldoende financieel voordelig moeten zijn voor eigenaren van vakantiewoningen.

Of een dergelijke regeling economisch aantrekkelijk is (lees: voldoende opbrengsten genereert voor in ieder geval een gedeeltelijke bekostiging van de transformatieopgave) hebben we hier nog niet kunnen beantwoorden. Ook de kwestie of er voldoende vraag uit de markt is om deel te nemen aan een dergelijke regeling valt buiten de scope van deze verkenning. Daar is nader onderzoek naar nodig. Tijdens de werkconferentie bleek dat ondernemers in de regio reeds initiatieven hebben genomen in deze richting. Dat geeft wat ons betreft aan dat het interessant is om het voorstel nader te verkennen.

Wanneer je voor deze regeling kiest, adviseren wij om dat regionaal te doen. Een regionale aanpak kan de proceskosten door het schaalvoordeel aanzienlijk reduceren, waarborgt voldoende expertise en biedt meer kans op een economisch haalbare regeling (voldoende massa). We hebben aangegeven dat het waarschijnlijk noodzakelijk is om op regionaal niveau enkele bestuurlijke afspraken te maken over het flankerend beleid.

Wat het juiste regionale schaalniveau is, kunnen we op dit moment niet goed inschatten. Het ligt uiteraard voor de hand om in eerste instantie in te zetten op het niveau van de Noord-Veluwe, maar afhankelijk van de marktvraag kunnen partijen overwegen om de regeling op een hoger schaalniveau in te stellen.

Ten slotte merken we op dat – vanuit het perspectief van een generieke aanpak van het huisvestingsvraagstuk voor arbeidsmigranten – een regeling gebaseerd op een ruimtelijke vereveningsstrategie ook interessant kan zijn voor andere regio's.

Aan de slag in regio Noord-Veluwe

Wil Regio Noord-Veluwe inderdaad het initiatief nemen tot het aanbieden van tijdelijke huisvesting aan arbeidsmigranten en daar bovendien een strategie aan verbinden voor bekostiging van de transformatieopgave van recreatieparken, dan is het gewenst om dat in regionaal verband te organiseren. Dat vraagt om een aantal procesafspraken, die uiteraard ook samenhangen met de gekozen strategie.

- Selecteer een geschikte exploitant voor een pilot (eventueel enkele pilots die verschillen qua transformatieopgave).
- Stel een businesscase op: verken de economische randvoorwaarden.
- Werk de planologische strategie uit, onderzoek contractvormen, verken juridische randvoorwaarden.
- Doe onderzoek naar partijen die tijdelijke huisvesting willen aanbieden.
- Werk de herverkavelingsaanpak bij versnipperd eigendom uit.
- Vertaal dit alles naar een regionale regeling.

In deze regionale regeling vragen we aandacht voor:

- Duidelijke selectiecriteria op basis waarvan je toetst of de locatie (heel park of deel van een park) in aanmerking komt, zoals de ligging en het ruimtelijk beleid, de effecten van een andere soort bewoning op andere recreatievoorzieningen enzovoort.
 - Selectie van locaties die meedoen (bijvoorbeeld oproep aan ondernemers die nadenken over bedrijfsbeëindiging).
 - Aard van de financiële vereveningsconstructie.
-