

Huisvesting van arbeidsmigranten

*Van uitvoering tot
beleidsvoering*

Huisvesting van arbeidsmigranten

Fred Emmerik



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Geautomatiseerd Zetwerk: Diskad Concepts

Druk: Scan Laser BV, Zaandam

1ste druk 2013

ISBN: 978-94-91073-88-5

NUR: 823



© 2013 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Europa kent voor veel landen open grenzen. Dat heeft gevolgen gehad. Waar men in het begin nog dacht dat Nederland enkele tienduizenden arbeidsmigranten zou moeten ontvangen, zijn dat er vele honderduizenden geworden. De bekendste zijn de MOE-landers: inwoners van Midden- en Oost-Europa. Dit grote aantal arbeidsmigranten leidde al snel tot een huisvestingsprobleem. Het Centraal Planbureau schat dat er, wanneer de grenzen helemaal opengaan, jaarlijks maximaal twintigduizend Roemenen en Bulgaren naar Nederland zullen komen.

Naast de verkeerde inschatting van de aantallen, lijkt het probleem ook te zijn dat het verblijf in ons land van arbeidsmigranten maar beperkt is voorbereid door gemeenten en andere partners. Er komt wel steeds meer lokaal beleid, maar er zijn nog altijd gemeenten die geen huisvestingsbeleid kennen. En als gemeenten al beleid maken, dan is dat meestal beperkt afgestemd met buurgemeenten.

Opvallend is ook dat de verschillen tussen gemeenten onderling, en ook tussen regio's, groot zijn als het gaat om het onderkennen van huisvestingsproblemen. Problemen zijn er met het aantal ter beschikking staande woningen of woonruimten, maar ook met het toezicht daarop. Sinds 2010 is de auteur van dit boek ook projectleider in de provincie Noord-Brabant voor de projecten 'Huisvesting van arbeidsmigranten' en 'Dag van de huisvesting'. Deze projecten hebben aangetoond dat sommige afdelingen 'toezicht en handhaving' wachten op goed beleid. Dit terwijl slechte huisvesting en huisjesmelkers aan de orde van de dag blijven. Andere gemeenten komen vaak niet eens tot beleid en nemen geen controles van adressen op in hun programma. Er zijn echter ook gemeenten met een strak handhavingsbeleid, hetgeen regelmatig leidt tot (gedeeltelijke) sluiting van woonruimten. Deze verschillen in omgaan met het fenomeen huisvesting, kunnen een verplaatsing van problemen veroorzaken. Ondernemers hebben immers snel door of een gemeente niet of juist wel streng optreedt.

Vanaf 1 januari 2014 zullen bovendien naar alle waarschijnlijkheid nog meer Oost-Europeanen de reis naar Nederland maken. Vanaf die datum mogen namelijk ook Roemenen en Bulgaren vrij in Nederland werken, waar zij nu nog een tewerkstellingsvergunning nodig hebben. In het Regeerakkoord van 29 oktober 2012 is hier het volgende over opgenomen:

Arbeidsmigratie: Per 1 januari 2014 vervallen de beperkingen voor de toegang van Bulgaarse en Roemeense werknemers tot de arbeidsmarkt. Dat vergroot het belang om het project EU-arbeidsmigratie, het programma aanpak malafide uitzendbureaus en de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving met kracht uit te voeren.

Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schrijft in een brief van 7 maart 2013¹ aan de kamer: 'We moeten ervoor zorgen dat door de te verwachten toename van het aantal arbeidsmigranten niet ook de problemen toenemen.'

Een terechte waarschuwing, om meerdere redenen. Er bestaat hoe dan ook behoefte aan Oost-Europese werknemers in onze economie, eenvoudigweg omdat we Nederlandse handen te kort komen om al het werk te doen. De groeiende toestroom van deze arbeiders leidt echter tot een steeds grotere huisvestingsproblematiek. Veel ondernemers die arbeidsmigranten huisvesten of die voor woonruimte zorgen, lijken te denken: "Thuis zijn de immigranten toch niets gewend, dus hier hoeft het ook niet veel te zijn". De arbeiders zelf klagen bovendien nooit of zelden. Hierdoor ontstaan soms (zeer) gevaarlijke situaties, wat in het verleden al meerdere keren heeft geleid tot ongelukken, zoals brand met (dodelijke) slachtoffers. Dit is onacceptabel. Goed beleid is dus nodig, daar twijfelt niemand aan. Wachten met toezicht (laat staan handhaving) totdat er goed en afgestemd beleid is, brengt echter veel risico's met zich mee. Degenen die deze risico's in de eerste plaats lopen, zijn de door ons gewenste arbeidsmigranten.

Dit boek geeft informatie en biedt handvatten om eventuele problemen bij de huisvesting van arbeidsmigranten te beperken of, beter nog, te voorkomen.

¹ <http://www.rijksverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/03/07/kamerbrief-over-de-migrantenmonitor-van-het-cbs.html>

Daarbij is samenwerking tussen diensten niet alleen wenselijk, het is onontbeerlijk. Immers, de informatie van de ene dienst kan andere overheden helpen om het verblijf van de arbeidsmigrant niet alleen rechtsgeldig maar ook veilig te maken.

Fred Emmerik

augustus 2013

Inhoud

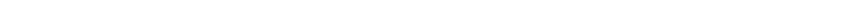
	Voorwoord	v
	Afkortingen	15
1	Inleiding	17
2	Arbeidsmigranten: waar verblijven zij?	21
2.1	Het stappenplan	21
2.1.1	Stap 1: Gebruik het GBA	22
2.1.2	Stap 2: Verzamel klachten en meldingen	23
2.1.3	Stap 3: Gebruik het nachtregister	23
2.1.4	Stap 4: Gebruik de kamerverhuuradressen	25
2.1.5	Stap 5: Gebruik de Huisvestingswet	25
2.1.6	Stap 6: Gebruiksmelding en omgevingsvergunning	26
2.1.7	Stap 7: Gebruik adressen bij BSN-nummers	28
2.1.8	Stap 8: Vraag na bij ABU, NBBU, VIA	29
2.1.9	Stap 9: Gebruik adressen van het UWV	30
2.1.10	Stap 10: Gebruik de inburgeringscursus	32
2.1.11	Stap 11: Leerplicht	32
2.1.12	Stap 12: Gebruik de buitendienst	32
2.1.13	Stap 13: Overleg met politie	33
2.1.14	Stap 14: Gebruik uitzendbureaus	33
3	Mag een adressenbestand worden opgesteld?	39
4	Gedegen voorbereiding van een controle	41
4.1	Slaapplaats	41
4.2	Tweepersoonsbed	42
4.3	Gemeenschappelijk huishouden	43
4.4	Omzetting zelfstandige woning naar onzelfstandig	45
4.5	Kamerverhuur of niet	47
4.6	Recreatiewoning	49
4.7	Eigenaar woning is niet de gebruiker	51

5	Beleid en prioriteiten	55
5.1	Algemeen	55
5.2	Risicoanalyse	56
5.3	Handhavingsstrategie	59
5.4	Sanctiemaatregelen	63
5.5	Categorie overtreding	66
5.5.1	Categorie 0	66
5.5.2	Categorie 1	67
5.5.3	Categorie 2	68
5.5.4	Samenloop van overtredingen	68
5.5.5	Termijnstelling	69
5.5.6	Uitgangspunten overtredingen bij huisvesting arbeidsmigranten	69
6	Controles	71
6.1	Vorbereiding begint met een handhavingsdossier	71
6.1.1	Inschrijvingen uit het GBA	72
6.1.2	Gegevens met betrekking tot verstrekte uitkeringen	73
6.1.3	Kadastrale gegevens	74
6.1.4	Luchtfoto	74
6.1.5	Gegevens van het Bestemmingsplan met betrekking tot bebouwing en gebruik	74
6.1.6	Gevelcontrole	79
6.1.7	Verleende bouwvergunning (thans omgevingsvergunning, project bouwen)	79
6.1.8	Gegevens uit klachten of meldingen	79
6.1.9	Gebruiksmeldingen	80
6.1.10	Omgevingsvergunning brandveilig gebruik	84
6.1.11	Milieuregelgeving	86
6.1.12	Gegevens politie en of Belastingdienst	87
7	Informatie-uitwisseling met derden	89
7.1	Algemeen	89
7.2	Convenant toezicht en handhaving onrechtmatige en onveilige woonsituaties in de regio Midden- en West-Brabant	91
7.3	Hoe verder?	95
7.4	Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC)	96

7.4.1	Wat en waar?	96
7.4.2	RIEC-convenant	97
7.5	RCF, Kenniscentrum Handhaving	100
7.6	Wat als er geen convenant is om op terug te vallen?	101
7.7	Samenvallend overheidsoptreden	102
8	Planning	103
8.1	Breedte van de planning	103
8.1.1	Hoeveel controles voorbereiden?	103
8.1.2	Welk moment / welke dag	104
8.1.3	Wie gaan er mee?	106
8.1.4	Wat moet er geregeld worden aan opvang, tijd voor afwerking?	110
8.1.5	Wat als ik niet naar binnen mag?	110
8.1.6	Welke gegevens vraag ik van de bewoners?	119
9	Bevoegdheden toezichthouder	121
9.1	Beperkingen bevoegdheden	121
9.2	Legitimatie	122
9.3	Betreden van plaatsen	123
9.4	Inlichtingen vorderen en medewerking verlenen	123
9.5	Inzage identiteitsbewijs	126
9.6	Inzage vorderen	127
9.7	Monsterneming en voertuigcontrole	128
10	Van toezicht naar handhaving	131
10.1	Keuzes maken	131
10.2	Last onder bestuursdwang en kostenverhaal	133
10.3	Last onder dwangsom	137
10.4	Begunstigingstermijn	139
10.5	Hoogte van de dwangsom	141
11	Uitzendbureaus	145
12	Gemeentelijk huisvestingsbeleid	149
12.1	Voorbeeld 1: Gemeente Gilze en Rijen	150
12.2	Voorbeeld 2: Gemeente Halderberge	150

12.3	Voorbeeld 3: Gemeente Etten-Leur	151
12.4	Voorbeeld 4: Dordrecht	152
12.5	Voorbeeld 5: Horst aan de Maas	153
12.6	Voorbeeld 6: Westland	154
12.7	Voorbeeld 7: JOBLODGE Bergen op Zoom	155
	Bijlage 1: Barrièremodel	157
	Bijlage 2: Tekst convenant huisvesting uitzendmigranten West-Brabant	159
	Bijlage 3: Tabel effectbeschrijving van de gemeente Zundert	169
	Bijlage 4: Overzicht van mogelijke constatering en koppeling aan een categorie van overtreding opgesteld vanuit de regio Midden- en West-Brabant	171
	Bijlage 5: Convenant Toezicht en handhaving onrechtmatige en onveilige woonsituaties in de regio Midden- en West-Brabant	175
	Bijlage 6: Signalen mensenhandel (van de Inspectie SZW)	185
	Bijlage 7: Voorbeeld Verslag van binnentreden	189
	Bijlage 8: Nederlandstalige versie vragenlijst	191
	Bijlage 9: Tekstvoorbeeld besluit verhaal kosten bestuursdwang	193
	Bijlage 10: Beleid gemeente Gilze en Rijen	199
	Bijlage 11: Beleidsregel huisvesting personen Etten-Leur	205
	Bijlage 12: Brief aan huisvesters gemeente Horst aan de Maas	209
	Bijlage 13: Passages uit de appendix van juni 2012 bij nota "Tijdelijk wonen in de gemeente West land" (2008)	215

Overzicht gebruikte jurisprudentie	219
Register	225



Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
ABU	Algemene Bond Uitzendondernemingen
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awbi	Algemene wet op het binnentreden
Bibob	(Wet) bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BB	Bouwbesluit 2012
Bor	Besluit omgevingsrecht
BPM	Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen
BSN	Burgerservicenummer
Cbp	College bescherming persoonsgegevens
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
HB	Hoger Beroep
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
MOE	Midden- en Oost-Europa / Midden- en Oost-Europese
NBBU	Nederlandse Bond voor Bemiddelings- en Uitzendondernemingen
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Uvw	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VIA	Vereniging van experts in de Internationale Arbeidsbemiddeling
VOW	Vertrokken, onbekend waarheen
Waadi	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wgba	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

Wid	Wet op de identificatieplicht
Wml	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
Wor	Wet op de openlucht recreatie
Wts	Wet tegemoetkoming schade
Ww	Woningwet

1 Inleiding

Is het vreemd om een boek te schrijven over handhaving als het onderwerp arbeidsmigranten is? Arbeidsmigranten die bovendien doorgaans Europeanen zijn en net als wij gebruik maken van regels rond vrij verkeer en of werk. Eigenlijk wel, zou je zeggen. Maar toch lijkt mij niets minder waar te zijn. De handhaving richt zich namelijk niet tegen de arbeidsmigranten zelf, maar is bedoeld ter verbetering van de omstandigheden, waaronder zij hier moeten werken en vooral wonen.

Behalve op het verbeteren van de woonsituatie van arbeidsmigranten, moet de aandacht zich ook richten op de rechtmatigheid van de bewoning. Er worden, vooral in de steden, steeds meer kamers gebruikt voor bewoning. Ook komen slaapplekken in bedrijfspanden nog altijd veel voor. Voor beide woonvormen bestaan er regels en soms ook verboden, meestal op basis van het bestemmingsplan maar ook middels bouwregelgeving.

Handhaving en toezicht bij wonen zijn vooral gemeentelijke taken. Er zijn echter meerdere partners, zowel publiek als privaat, die te maken hebben met regels rond de inzet van arbeidsmigranten. Denk aan de Belastingdienst, de (Vreemdelingen)politie, de Koninklijke Marechaussee, Inspecties SZW (voormalige Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst) en het UWV, maar bijvoorbeeld ook uitzendbureaus.

Gemeenten beschikken vaak samen met andere overheidsinstanties over (een deel van) de informatie die soms nodig is om problemen te signaleren en aan te pakken. Veel toezichthouders en handhavers zullen beamen dat de partijen elkaar op de werkvloer steeds vaker vinden.

Op bestuurlijk vlak kan er echter nog veel meer worden afgestemd en worden besloten. Helaas kent het onderwerp huisvesting van

arbeidsmigranten nog verschillende waterbedeffecten. Wat wil zeggen dat wie wat aan het probleem doet, (soms) een nieuw probleem veroorzaakt voor een andere instantie. Een sprekend voorbeeld hiervan is de strakke handhavingsinzet van de gemeente Dordrecht. Deze gemeente heeft in 2010 een Taskforce huisvesting arbeidsmigranten ingesteld. De activiteiten van deze Taskforce hebben er in twee jaar tijd toe geleid dat de prijs voor huisvesting aanzienlijk hoger is geworden. Door het extra toezicht wonen er bovendien steeds minder mensen in een woning. Daardoor is in de directe omgeving van Dordrecht de druk op huisvesting opgelopen. Uitzendbureaus, inleners en uitleners maar ook arbeidsmigranten zelf, zijn altijd op zoek naar de goedkoopste locaties. Het resultaat is dat de goede resultaten die Dordrecht heeft behaald, tot meer druk bij andere gemeenten hebben geleid. De gemeente Dordrecht is daarom dan ook voorstander van het regionaal afstemmen van het beleid, zeker zolang een landelijke aanpak ontbreekt.

Dit boek wil aan gemeentelijke toezichthouders en handhavers handvatten geven om zo tot goede handhavingsdossiers te komen. Dossiers waar deze ambtenaren zelf, maar ook anderen, mee uit de voeten kunnen.

Dit boek richt zich tevens op toezichthouders, (buitengewoon) opsporingsambtenaren of ambtenaren van andere instanties, die zo een kijkje in de keuken van de gemeente krijgen. Immers, door meer van elkaars (on)mogelijkheden te weten, is er in de praktijk meer kans op samenwerking.

Dat samenwerking noodzakelijk is, blijkt wel uit het zogenaamde barrièremodel dat veel instanties gebruiken bij hun samenwerking, interne taakstelling en voorlichting. In bijlage 1 is het barrièremodel weergegeven. Het model geeft een duidelijk beeld van de vier belangrijke fasen in het verblijf van arbeidsmigranten in Nederland, te weten: entree, huisvesting, identiteit en arbeid. Het model geeft tevens de

betrokken instanties per fase aan. Willen de arbeidsmigranten hier rechtmatig en vrij en naar Nederlandse maatstaven kunnen wonen, dan is samenwerking dus een must!