

Arbeidsmigranten in de Alblasserwaard- Vijfheerenlanden

Een eerste verkenning en aanzet voor regionaal beleid



In opdracht van gemeenten Hardinxveld-Giessendam, Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden

Versie: 15 juli 2020

Public Result B.V.
Postbus 11649
2502 AP Den Haag
Tel: 070 – 3468816
e-mail: info@publicresult.nl
www.publicresult.nl
Opdrachtnummer: MOGOR19

© Copyright Public Result 2020.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

1. Wie zijn onze arbeidsmigranten?	4
1.1 ACHTERGROND VOOR DIT RAPPORT	4
1.2 ARBEIDSMIGRANTEN IN NEDERLAND	5
1.3 ARBEIDSMIGRANTEN IN DE ALBLASSERWAARD-VIJFHEERENLANDEN	10
1.4 STAND VAN ZAKEN BELEIDSVORMING ARBEIDSMIGRANTEN	11
2. Conclusies van de bijeenkomsten	16
2.1 AMBTELIJKE BIJEENKOMST	16
2.2 BIJEENKOMST WERKGEVERS, UITZENDBUREAUS EN HUISVESTERS	19
2.3 BIJEENKOMST WETHOUDERS	21
3. Aanzet voor regionaal en lokaal beleid	23
3.1 WAAROM BELEID VOOR ARBEIDSMIGRANTEN?	23
3.2. WAT KAN REGIONAAL EN WAT LOKAAL?	24
3.3. EEN INTEGRALE EN INTERACTIEVE WERKWIJZE	27
3.4. STAPPEN IN DE BELEIDSVORMING	30
3.5. VERSCHILLENDE BELEIDSONDERDELEN NADER UITGEWERKT	30

1 ■ Wie zijn onze arbeidsmigranten?

1.1 ACHTERGROND VOOR DIT RAPPORT

Mede gefinancierd door de Provincie Zuid-Holland hebben de gemeenten Hardinxveld-Giessendam, Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheid om regionaal samen te werken als het gaat om beleid te maken voor de huisvesting van arbeidsmigranten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden¹. De gemeenten zijn op zoek naar concrete handvatten en beperkte ondersteuning en expertise, op basis waarvan zij zelf tot beleidsontwikkeling kunnen komen. Het onderzoek is uitgevoerd door Public Result en heeft zich gericht op het volgende:

1. het benoemen en uitwerken van de verschillende beleidsthema's die een rol spelen bij de huisvesting van arbeidsmigranten;
2. het aangeven van de onderwerpen waarbij de gemeenten op dit vlak regionaal kunnen samenwerken;
3. het betrekken van stakeholders van de gemeenten, in het bijzonder werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters bij de voorgenomen beleidsontwikkeling;
4. kennisoverdracht van het project aan de gemeenten en de provincie Zuid-Holland op basis van de uitgevoerde verkenning.

Hoewel de gemeenten in sociaaleconomisch opzicht verschillen, is sprake van een gedeelde probleemstelling: er is altijd sprake van een belang voor de lokale economie (voldoende arbeidskrachten voor het bedrijfsleven), de arbeidsmigranten hebben recht op goede huisvesting en mogelijkheden om deel te nemen aan de lokale samenleving en leefbaarheidsproblemen en een te grote druk op de reguliere woningvoorraad moet worden voorkomen. Daarnaast leidt een gezamenlijke beleidsontwikkeling en -uitvoering, inclusief de gezamenlijke inzet van een instrumentarium, tot een effectievere en efficiëntere werkwijze.

De resultaten van de verkenning worden in het voorliggende rapport beschreven. In dit hoofdstuk wordt als achtergrondinformatie ingegaan op de arbeidsmigranten in Nederland en in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. In hoofdstuk 2 worden de uitkomsten beschreven van enkele bijeenkomsten die zijn georganiseerd om het thema arbeidsmigranten in de regio aan de orde te stellen. In hoofdstuk 3 worden tot slot aanknopingspunten gegeven voor de verdere ontwikkeling van het regionale en gemeentelijke beleid.

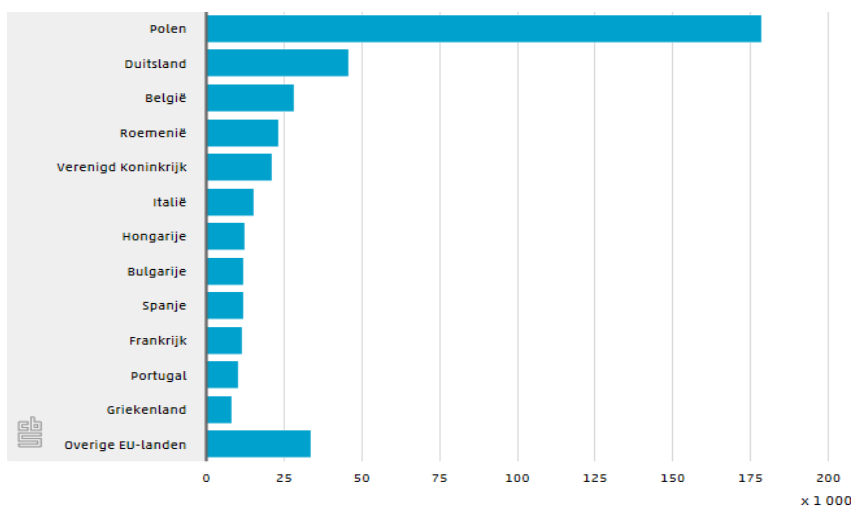
¹ De regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden omvat formeel alleen de gemeenten Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden. De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft zich echter bij dit onderzoek aangesloten, zodat als in het rapport gesproken wordt over de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden alle vier de gemeenten worden bedoeld.

1.2 ARBEIDSMIGRANTEN IN NEDERLAND

Arbeidsmigranten zijn in Nederland al decennia een bekend verschijnsel. Na de 'gastarbeiders' van de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw, die overigens in groten getale in ons land zijn blijven wonen, kennen we in deze eeuw veel arbeidsmigranten die voor een belangrijk deel uit Midden- en Oost-Europa afkomstig zijn. De precieze omvang van het aantal arbeidsmigranten in Nederland is niet bekend, aangezien het om een fluctuerende groep gaat. Naast de laaggeschoolde arbeidsmigranten die al decennia in Nederland werken, is de laatste jaren in toenemende mate sprake van hoogopgeleide arbeidsmigranten (vaak kenniswerkers genoemd). Als beleid wordt ontwikkeld voor arbeidsmigranten, betreft dit voornamelijk de eerstgenoemde groep aangezien hoog opgeleide arbeidsmigranten vrijwel altijd zelfredzaam zijn. Ook het voorliggende rapport heeft betrekking op de minder geschoolde arbeidsmigranten. De huidige arbeidsmigranten komen en gaan, en werken soms periodiek in Nederland en dan weer elders. De ervaring leert dat als hier geen gericht beleid op wordt gevoerd veel arbeidsmigranten zich niet laten registreren in de BRP (Basisregistratie Personen van de gemeenten) of RNI (Registratie niet-ingezetenen)².

Volgens het CBS werden in 2017 in Nederland ruim 838 duizend banen vervuld door mensen met een buitenlandse nationaliteit.³ Bijna de helft werd vervuld door personen uit een EU-land. Werknemers van Poolse herkomst vormen hiervan de grootste groep. Zij bezetten bijna 180 duizend banen en behoren tot de laagst betaalden. Figuur 1 geeft de verdeling van de landen van herkomst binnen de EU.

Figuur 1: Land van herkomst van arbeidsmigranten uit de EU (CBS)

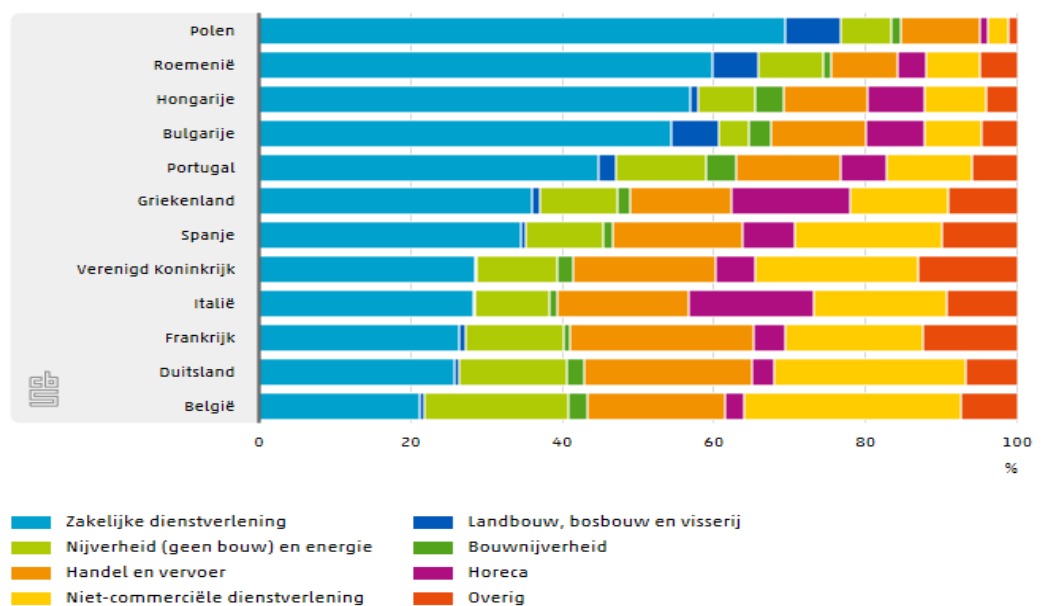


² De BRP is verplicht voor mensen die van plan zijn om langer dan 4 maanden binnen een periode van 6 maanden in Nederland te verblijven; het verblijf hoeft niet onafgebroken en niet op hetzelfde adres te zijn. De RNI is verplicht voor degenen die hier korter verblijven.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-180-duizend-banen-vervuld-door-polen>

Een groot deel van de buitenlandse werknemers heeft een baan in de bedrijfstak zakelijke dienstverlening; uitzendbureaus zijn in deze sector de belangrijkste werkgevers. Vooral werknemers afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen zijn in deze sector werkzaam. Daarnaast zijn relatief veel werknemers uit Polen, Roemenië en Bulgarije werkzaam in de landbouw. Werknemers afkomstig uit landen die al langer deel uitmaken van de EU zijn relatief vaak werkzaam in de niet-commerciële dienstverlening. Hieronder vallen onder meer de overheid, het onderwijs en de zorg. Zie figuur 2.

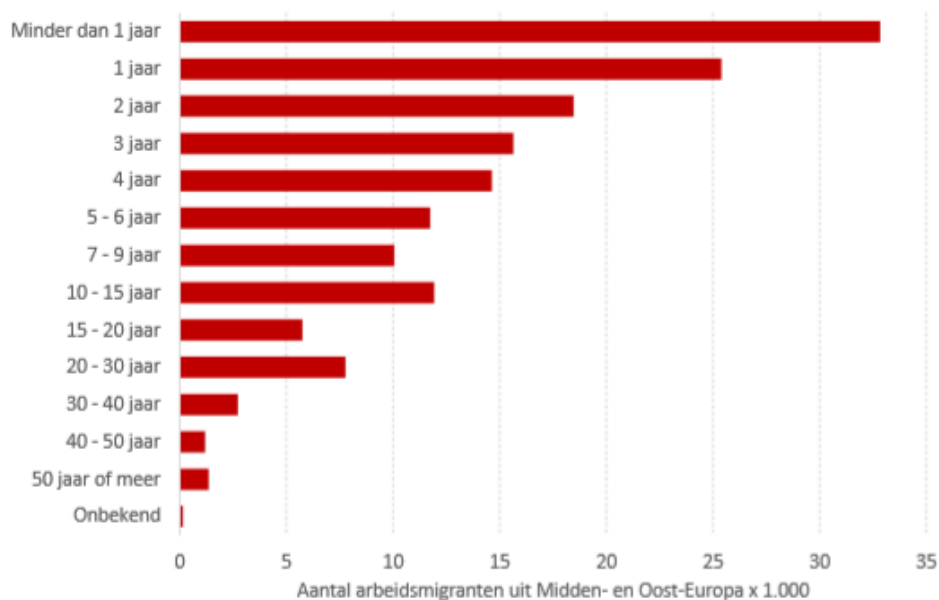
Figuur 2: Banen van buitenlandse werknemers naar land van herkomst (CBS)



Veel arbeidsmigranten verblijven minder dan een jaar in Nederland, maar er is ook een grote groep die volgens een onderzoek van SEO langer of zelfs permanent hier verblijft.⁴ Zie figuur 3.

⁴ SEO: 'De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland' 2018

Figuur 3: Verblijfsduur in Nederland van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (2016)



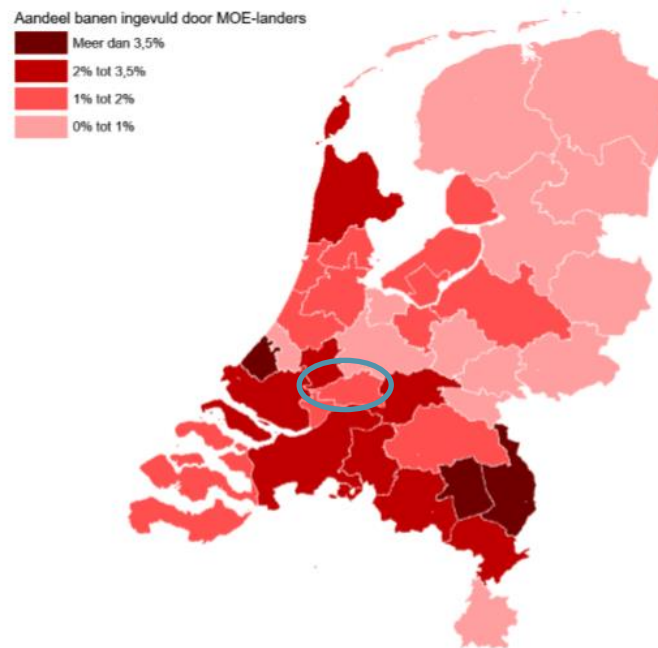
Bron: CBS Statline, bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Het CBS heeft arbeidsmigranten gevolgd die in 2011 naar Nederland zijn gekomen.⁵ Van de 31.000 arbeidsmigranten die in dat jaar naar Nederland kwamen (waarvan 40% kennismigrant was en 60% 'gewone' arbeidsmigrant), verbleven er in 2016 nog steeds 12.700 hier (41%). Kennismigranten van buiten de EU blijven over het algemeen wat korter in Nederland dan kennismigranten uit de EU en arbeidsmigranten vanuit de EU en daar buiten.

Het onderzoek van SEO maakt duidelijk dat naar schatting zo'n 37% van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (de zogeheten 'MOE-landers') zich laten inschrijven in de BRP. In de regio Zuidoost Zuid-Holland, waartoe (naast de Drechtsteden) de gemeenten Hardinxveld-Giessendam, Gorinchem en Molenlanden behoren wordt 1-2% van de banen ingevuld door arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. In Utrecht, waar de gemeente Vijfheerenlanden toe behoort, gaat het om minder dan 1% van de banen. Zie figuur 4. De ervaring leert overigens dat sinds het SEO rapport het aandeel arbeidsmigranten is toegenomen (zie par. 1.3), terwijl het in deze regio ook gaat om hoger opgeleide buitenlandse werknemers uit andere landen.

⁵ CBS: 'Arbeidsmigranten in Nederland: nieuwkomers op de voet gevolgd' 2019

Figuur 4: Aandeel banen vervuld door arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa



De betekenis van arbeidsmigranten voor onze economie is groot. In 2016 droegen zij volgens het rapport van SEO voor € 11 miljard bij aan ons BNP (Bruto Nationaal Product). Na aftrek van de loonkosten bleef hier ruim € 5 miljard van over. Daar staan enkele maatschappelijke kosten tegenover, zoals gezondheidszorg, sociale zekerheid, huisvesting en sociale integratie.

De inzet van arbeidsmigranten is in Nederland niet onomstreden. Tegenstanders wijzen op de toenemende bevolkingsdruk, het aanzienlijke woningtekort in Nederland en om de arbeidsparticipatie van onze eigen bevolking verder te laten toenemen (minder deeltijdwerk, meer mensen zonder baan inzetten). Werkgevers zien in dat laatste in ieder geval geen oplossing voor de korte termijn en wijzen op de risico's van de vergrijzing van onze eigen bevolking voor de economie. Bovendien kent de Europese Unie een vrij verkeer van personen en diensten, waardoor burgers uit deze landen hier vrijelijk mogen werken. Een eventuele discussie hierover in de gemeente zou met name moeten gaan tussen enerzijds economie en arbeidsmarkt en anderzijds draagvlak onder de bevolking en de mogelijke opvangcapaciteit uit oogpunt van huisvesting.

De laatste jaren tekent zich de ontwikkeling af dat met name Polen minder geneigd zijn buiten hun eigen land te gaan werken door de aanzienlijk verbeterde arbeidsomstandigheden, waaronder de stijging van de lonen. In mindere mate geldt hetzelfde voor bijvoorbeeld Roemenië. Bovendien is Nederland voor hen niet altijd

even aantrekkelijk, omdat in andere landen (zoals Denemarken en Duitsland) de woon- en werkomstandigheden beter zijn. Dat kan er toe leiden dat zeker op termijn meer gekeken gaat worden naar arbeidsmigranten uit andere, mogelijk ook niet-EU, landen. De ACVZ (Adviescommissie Vreemdelingenzaken) geeft daartoe een aantal opties vanuit de EU aan, zoals de seizoenarbeidersrichtlijn, de langdurig ingezetenenrichtlijn, de mobiliteitspartnerschappen en door de EU gefinancierde projecten.⁶ Ook wordt gepleit voor onderzoek dat er op is gericht Nederland aantrekkelijker te maken voor geschoolde werknemers uit EU landen, die over specifieke kennis en vaardigheden beschikken waaraan in Nederland een tekort is. Een voorbeeld is de hoogwaardige technologie en maakindustrie. Vooral voor het middensegment van de arbeidsmarkt zou een meer specifiek beleid moeten worden ontwikkeld.

Landelijk wordt structureel een sterke toename van de behoefte aan arbeidsmigranten verwacht, tot zo'n 50.000 per jaar⁷. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn is van meerdere factoren afhankelijk, waarbij economische onzekerheid zoals de gevolgen van de Brexit en zeker op dit moment het coronavirus een belangrijke rol spelen. Het coronavirus leidt er toe dat op dit moment veel arbeidsmigranten zijn teruggekeerd naar hun eigen land en vermoedelijk de komende tijd niet zullen terugkeren. De economie is door het coronavirus sterk gekrompen, waardoor er ook veel minder vraag naar arbeidsmigranten is. Maar in de agrarische sector blijft behoefte aan tijdelijke arbeidskrachten in het pluk- en oogstseizoen, waarbij het nog maar de vraag is of andere werknemers of mensen zonder baan dit werk gaan overnemen. Bij een toekomstig economisch herstel zal ook de vraag naar arbeidsmigranten weer toenemen.

Op lokaal en regionaal niveau kan de mismatch tussen vraag- en aanbod op de arbeidsmarkt een probleem zijn, waardoor voor arbeidsmigranten soms lange reistijden ontstaan. Dat leidt tot veel verkeersbewegingen met nadelige milieueffecten. Vaak streven regio's en gemeenten naar huisvesting van arbeidsmigranten die in de regio c.q. gemeente zelf werkzaam zijn. Zeker voor arbeidsmigranten die via uitzendbureaus werken is dit echter niet altijd mogelijk.

De nieuwe Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) versterkt de positie van werknemers met een tijdelijk arbeidscontract of een payroll constructie. Dat geldt ook voor arbeidsmigranten. Het verbetert de positie van werknemers met een tijdelijk contract, maar kan leiden tot hogere kosten voor de werkgever. Of dat gaat leiden tot minder of een andere inzet van arbeidsmigranten kan momenteel niet worden overzien. Feit blijft dat de inzet van arbeidsmigranten structureel nodig blijft in een steeds verder krimpende arbeidsmarkt.

⁶ ACVZ: 'Legale kanalen voor arbeidsmigranten; de internationale, Europese en nationale context' 2019

⁷ <https://www.flexmarkt.nl/flexwerkers/nederland-heeft-50-000-arbeidsmigranten-per-jaar-nodig/>

1.3 ARBEIDSMIGRANTEN IN DE ALBLASSERWAARD-VIJFHEERENLANDEN

Een volledig en actueel beeld van het aantal arbeidsmigranten is ook voor de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden niet aanwezig.

Tympaan heeft in 2017 een schatting gemaakt van het aantal arbeidsmigranten in de Zuid-Hollandse regio's op basis van inschrijving in de BRP (Basisregistratie Personen) en het landelijk WNB (Werknemersbestand), aangevuld met schattingen voor het aantal niet-geregistreerde arbeidsmigranten⁸. De peildatum is 1-1-2015, wat betekent dat waarschijnlijk een deel van de seizoenarbeiders die bijvoorbeeld in de agrarische sector tijdens het oogst- en plukseizoen aanwezig zijn, niet zijn meegerekend. Het gaat om 2.450 arbeidsmigranten, waarvan er 1.350 zijn geregistreerd in de BRP. Het merendeel is afkomstig uit de Midden- en Oost-Europese landen (1.900), de overige uit de Zuid-Europese landen (550).

Een rapport van Platform 31 uit 2018 geeft aan dat in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden 1.160 arbeidsmigranten in de BRP staan ingeschreven. Dat is 31% meer dan in 2010.

De cijfers uit de verschillende bronnen lopen behoorlijk uiteen. De vermoedelijke oorzaak is dat in de BRP wel het land van herkomst staat geregistreerd, maar niet of het specifiek om arbeidsmigranten gaat. Er kunnen ook andere redenen zijn om zich hier te vestigen. Er worden altijd selecties gemaakt. Zo gaat Platform 31 uit van het aantal 18 tot 65-jarigen afkomstig uit Griekenland, Italië, Spanje, Portugal, Polen, Hongarije en 'overig Europa' (= met name Midden- en Oost-Europa).

Waar in ieder geval rekening mee moet worden gehouden, is dat veel arbeidsmigranten zich niet laten inschrijven in de BRP. Evenmin laat een aantal arbeidsmigranten zich bij vertrek niet uitschrijven.

⁸ Tympaan Instituut: 'Huisvesting arbeidsmigranten Zuid-Holland', februari 2017

1.4 STAND VAN ZAKEN BELEIDSVORMING ARBEIDSMIGRANTEN

De vier gemeenten hebben inmiddels de eerste stappen gezet om te komen tot lokale beleidsvorming. Kort samengevat gaat het om het volgende.

Hardinxveld-Giessendam

De gemeente heeft in juni 2019 een onderzoek laten uitvoeren onder de 85 grootste bedrijven in de sectoren industrie, bouwnijverheid, groot- en detailhandel, reparatie van auto's en vervoer en opslag. Dat geeft inzicht hoeveel arbeidsmigranten aan de slag zijn en wat de verwachtingen zijn voor de toekomst op dit gebied. Ook is gevraagd naar de behoefte aan huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten. 34 bedrijven hebben gereageerd. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat bij 41% van deze bedrijven arbeidsmigranten werkzaam zijn, over het algemeen het jaar rond. Het gaat om een kleine 200 arbeidsmigranten. De verwachting is dat dit in 2020 licht stijgt naar 210. Zo'n 60% van de arbeidsmigranten woont in of in de directe nabijheid van Hardinxveld-Giessendam.

De meeste van deze bedrijven geven aan te verwachten dat het moeilijk is om voldoende gekwalificeerde arbeidsmigranten te vinden. De beschikbaarheid van huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten kan een bedrijf mogelijk aantrekkelijker maken. Op dit moment speelt in de gemeente één grote huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten. De gemeente en bedrijven in de scheepsindustrie willen arbeidsmigranten van de scheepswerf gaan huisvesten in een leegstaand kantoorpand van Neptune of elders op het eigen bedrijventerrein. De discussie hierover wordt nog gevoerd. Er komen slechts weinig andere initiatieven voor de huisvesting van arbeidsmigranten binnen bij de gemeente.

Een aantal ondernemers geeft aan dat zij signalen krijgen van overlast door arbeidsmigranten. Er zijn geen klachten van arbeidsmigranten zelf over te hoge huisvestingskosten of vervoer. Enkele bedrijven geven aan dat behoefte is aan meer, vooral kleinschalige huisvesting voor arbeidsmigranten.

Gorinchem

In Gorinchem wordt een onderscheid gemaakt tussen de hoog opgeleide arbeidsmigranten in met name de scheepsbouw en de lager opgeleide arbeidsmigranten. Het beleid richt zich met name op de laatstgenoemde groep, aangezien hoger opgeleide arbeidsmigranten voldoende zelfredzaam zijn.

De gemeente heeft een enquête uitgevoerd onder 172 bedrijven. Doelen waren het inzicht krijgen in de inzet en behoefte aan arbeidsmigranten, de behoefte aan (type) huisvesting en mogelijkheden om te participeren in het nog op te stellen beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De respons hierop was niet hoog: 30 bedrijven.

Slechts 3 bedrijven hebben aangegeven arbeidsmigranten in dienst te hebben. De meeste bedrijven vonden wel dat de gemeenten hiervoor beleid moet opstellen.

Veel arbeidsmigranten wonen in woningen in de binnenstad. Daarbij gaat de aandacht uit naar meer controle en handhaving, onder andere gericht op het tegengaan van slechte woonomstandigheden en illegale verhuur.

Een deel van de huisvestingsopgave zou kunnen liggen in bredere flexwonen concepten. Daarnaast is het beleid gericht op goedkope short stay huisvesting (enkele maanden) in grotere logiesvoorzieningen met goed beheer en niet verspreid over wijken. Voor short stay arbeidsmigranten met een voorkeur voor comfort/duurdere huisvesting gaat het vooral om de binnenstad van Gorinchem. De huisvestingsbehoefte voor mid stay arbeidsmigranten wordt verder verkend in een vervolgpilot. Uitgangspunt voor arbeidsmigranten die langdurig of permanent in de gemeente verblijven, is dat zij zelf op zoek gaan naar een (sociale) huur- of koopwoning.

Molenlanden

De gemeente richt zich vooral op het opstellen van een faciliterend beleidskader om ingediende huisvestingsinitiatieven te kunnen beoordelen. Een belangrijk onderdeel is de ontwikkeling van centrale huisvestingslocaties voor grotere aantallen arbeidsmigranten, waarbij per locatie aan enkele tientallen wordt gedacht. Gekozen is voor een integrale aanpak, waarbij thema's als inschrijving, huisvesting, controle en handhaving, informatie en communicatie en de integratie van arbeidsmigranten aan bod moeten komen.

De gemeente gaat uit van een groei van het aantal arbeidsmigranten in Molenlanden van ruim 550 nu tot ruim 700 over vijf jaar. Het gaat vooral om technische vakmensen als lassers en onderhoudsmedewerkers in de industrie. Veel minder gaat het om agrarische seizoensarbeiders zoals elders vaak wel het geval is.

Voor de short stay (circa 170-200 personen) wordt gekozen voor centrale locaties waarvoor een omgevingsvergunning wordt afgegeven voor bepaalde tijd (vijf jaar). In deze tijd wordt beoordeeld of de vraag en het aanbod op elkaar aan blijven sluiten. Er dienen voldoende voorzieningen aanwezig te zijn, evenals een goed beheer. De huisvesting dient aan het SNF keurmerk te voldoen en er komt een digitaal nachtregister.

Voor de mid stay huisvesting wordt gekozen voor een goede spreiding. De gemeente kan samen met werkgevers, huisvesters en maatschappelijke partners een rol spelen bij het integreren van deze groep arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving. De gemeente stelt een (paraplu)bestemmingsplan en/of huisvestingsverordening op om hierop te sturen, door regels op te stellen ten aanzien van normering, kamergewijze bewoning, het begrip huishouden en kwaliteit.

Vijfheerenlanden

Ook Vijfheerenlanden richt zich vooral op het opstellen van een faciliterend beleidskader om ingediende huisvestingsinitiatieven te kunnen beoordelen. Het gemeentelijk beleid wordt gebaseerd op de volgende uitgangspunten: het vooral faciliteren van huisvesting voor arbeidsmigranten met een lokale of regionale binding, geen speciaal beleid ontwikkelen voor long stay arbeidsmigranten (zij zijn aangewezen op reguliere sociale huur- of koopwoningen), voor short stay arbeidsmigranten vooral goedkope huisvesting in grotere logies-voorzieningen met goed beheer en niet verspreid over wijken, de huisvesting voor mid stay arbeidsmigranten verder verkennen in een vervolgpilot en tot slot het uitgaan van een positieve grondhouding ten aanzien van mogelijke locaties.

Een concreet project is op dit moment de ombouw van een leegstaand bedrijfspand voor 280 tot 300 arbeidsmigranten. Bij voorkeur worden hier in de gemeente werkzame arbeidsmigranten gehuisvest. Eventueel wordt gedacht aan een combinatie met de huisvesting van andere doelgroepen.

Vijfheerenlanden is een gemeente die enerzijds sterk aansluit bij de drie andere gemeenten (met name het agrarische gebied rond Leerdam), maar anderzijds sterk op het Utrechtse is gericht (Vianen). De gemeente zoekt bij dat laatste aansluiting bij de U16 (het samenwerkingsverband van 16 gemeenten in de provincie Utrecht), met name de Lekstroomgemeenten IJsselstein en Houten.

Provinciaal beleid

De provincie Zuid-Holland wil graag het beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten stroomlijnen en is daarover met verschillende regio's in gesprek. De samenhang tussen krapte op de woningmarkt, mobiliteit en de economische ontwikkeling vormt hierbij een belangrijk element. Nieuwe woonvormen kunnen bijdragen aan het tekort aan huisvesting. Regionale samenwerking wordt belangrijk geacht. Het project van de vier gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, ondersteund door de provincie, is hier een goed voorbeeld van.

Het onderzoek van Tympaan uit 2017 kent enkele belangrijke aanbevelingen voor de provincie. In de eerste plaats het verkrijgen van beter inzicht in de aantallen arbeidsmigranten door het stimuleren van inschrijving in de BRP/RNI en hierover ook afspraken te maken met de werkgevers. In de tweede plaats het gesprek te voeren met de gemeenten over de kaders die de provincie biedt voor het realiseren van tijdelijke huisvesting. De nieuwe Omgevingsvisie biedt kansen om te sturen op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang met andere beleidssectoren.

Daarbij zou (tijdelijke) huisvesting een aandachtspunt moeten zijn, voor arbeidsmigranten maar ook andere doelgroepen.

De Zuid-Hollandse Omgevingsvisie en Omgevingsverordening is per 1 april 2019 in werking getreden. Het gehele Omgevingsbeleid is alleen redactioneel gewijzigd, de beleidsinhoud is niet veranderd. Als het gaat om arbeidsmigranten wil de provincie dit integraal vanuit verschillende invalshoeken bezien: economie, wonen, ruimte en mobiliteit. Een onderdeel is verantwoorde en adequate huisvesting voor arbeidsmigranten die hier tijdelijk verblijven. Het staande beleid van de provincie is hierop van toepassing:

- Er is een kruimelregeling voor hergebruik/transformatie van bestaande bebouwing,
- Nieuwbouw dient plaats te vinden conform het provinciale omgevingsbeleid.
- Voor tijdelijke nieuwbouw geldt de ladder duurzame verstedelijking en overige regels uit de provinciale omgevingsverordening.
- Tijdelijke huisvesting mag voor maximaal 3 maanden worden gerealiseerd bij agrarisch bedrijven om een seizoenspiek op te kunnen vangen. De huisvesting mag niet belemmerend voor de bedrijfsvoering zijn.
- De provincie beschouwt permanente bewoning van recreatiewoningen als een onwenselijke ontwikkeling.

Het programma huisvesting arbeidsmigranten van de provincie Zuid-Holland zou kunnen leiden tot aanpassing van het beleid.

Aan de samenwerkende gemeenten wordt gevraagd de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten in de vorm van logiesplekken op te nemen in hun regionale woonvisie. Deze plekken tellen niet mee bij de door de provincie toegestane woningbouw.

Landelijk beleid

De minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben op 20 december 2019 een brief aan de Tweede Kamer geschreven met mogelijke oplossingen om misstanden bij arbeidsmigranten tegen te gaan⁹. Het kabinet werkt daarvoor aan een integrale aanpak samen met provincies, gemeenten, sociale partners, internationale partners, niet-gouvernementele organisaties en andere private partijen. De focus ligt op een zestal onderwerpen: voorlichting, registratie, huisvesting, de veelal aanwezige afhankelijkheid van werkgevers die de huisvesting en andere faciliteiten (zoals transport) voor de arbeidsmigrant verzorgen, de aanpak van malafide uitzendbureaus en melding van misstanden. Over deze onderwerpen vindt ook overleg plaats met andere EU landen.

In de brief wordt gewezen op het programma arbeidsmigranten in Zuid-Holland, dat kijkt naar de integrale aanpak van huisvesting binnen gemeenten. Met lokale partijen

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 861, nr. 48

is dit programma opgestart en wordt er gekeken hoe met name ook de registratie van arbeidsmigranten kan worden verbeterd. De kennis die binnen het programma opgedaan wordt, zal breed gedeeld worden met andere gemeenten.

De minister van Milieu en Wonen wil de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten verbeteren via de woondeals waar afspraken zijn gemaakt rondom de huisvesting van arbeidsmigranten of spoedzoekers in het algemeen. Daarnaast zijn in het kader van de stimuleringsaanpak flexwonen versnellingskamers van start gegaan.

Veel arbeidsmigranten komen naar Nederland met een zogenoemde package deal. Dit houdt in dat de werkgever, veelal een uitzendbureau, een totaalpakket van werk, woning en vervoer aanbiedt. Dat biedt zeker voor arbeidsmigranten die slechts korte tijd in Nederland verblijven voordelen maar vergroot het risico op uitbuiting, waarbij oneigenlijke bedragen in rekening worden gebracht bij de arbeidsmigrant. Ook verliest de arbeidsmigrant zijn woonruimte als hij naar een andere werkgever gaat. De uitzendbrancheorganisatie ABU werkt op dit moment aan aanbevelingen voor leden om de positie van arbeidsmigranten te versterken.

De gebrekkige kennis van de Nederlandse taal van arbeidsmigranten kan zorgen voor een barrière in de integratie en onveilige situaties op de werkvloer. Europese arbeidsmigranten zijn niet inburgeringsplichtig, maar zouden wel via hun werkgever Nederlands kunnen leren. Het Landelijk Taalakkoord Werkgevers is er op gericht om werkgevers te stimuleren en te ondersteunen bij het verbeteren van de taalvaardigheid van hun medewerkers. De aanpak van laaggeletterdheid wordt met het programma Tel mee met Taal vanaf 2020 voortgezet, waarbij het kabinet € 24,8 mln. per jaar hiervoor vrij maakt in de periode 2020–2024. Onderdeel van deze aanpak is de intensivering van de werkgeversregeling – € 3 miljoen per jaar komt beschikbaar voor werkgevers om te investeren in opleidingen voor basisvaardigheden op de werkvloer.

Voor de uitzendbranche is er geen vergunningenstelsel. Wel is er een SNA-certificering van de Stichting Normering Arbeid. Het Ministerie van SZW gaat met een aantal partijen in gesprek om te kijken hoe het keurmerk op een breder draagvlak kan rekenen en mogelijk ook meer onderscheidend wordt. Tegelijkertijd wordt ingezet op aanvullende eisen voor (Nederlandse en buitenlandse) uitzendbureaus. Tevens wordt de aanvullende eis voor een uitzendbureau om een waarborgsom te storten nader bekeken, die kan worden ingezet voor het innen van niet betaalde boetes van de Inspectie SZW en voor achterstallig loon van werknemers. Om malafide uitzendbureaus tegen te gaan wordt onderzocht of civielrechtelijke bestuursverboden breder kunnen worden toegepast en hoe de informatie-uitwisseling kan worden versterkt. Tot slot wordt bezien of de drempel voor het melden van misstanden kan worden verlaagd.

2. Conclusies van de bijeenkomsten

Als basis voor het verder te ontwikkelen beleid zijn begin 2020 drie bijeenkomsten gehouden. Op 14 januari is een bijeenkomst voor ambtenaren georganiseerd (waarbij ook de provincie Zuid-Holland aanwezig was) en op 3 maart een bijeenkomst voor werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters. Tot slot is op 2 april (in de vorm van video conferencing vanwege de corona uitbraak) een bijeenkomst met de verantwoordelijke wethouders van de vier gemeenten gehouden, die de basis heeft gelegd voor de verdere beleidsvorming. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit deze bijeenkomsten weergegeven:

2.1 AMBTELIJKE BIJEENKOMST

In deze bijeenkomst is gewezen op het belang van bewustwording met betrekking tot de problematiek en het creëren van draagvlak bij alle betrokken partijen. Dat is essentieel om tot goed en gedragen beleid te komen. Periodiek overleg tussen de gemeenten en stakeholders (werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters, maatschappelijke organisaties), maar ook het betrekken van de inwoners, dragen daaraan bij. Daarnaast is in de bijeenkomst ingegaan op wat het beste regionaal kan worden opgepakt en wat specifiek lokaal beleid zou moeten zijn.

Uit de bijeenkomst met ambtenaren:

“Door regionaal samen te werken staan we sterk en geven we eenduidige informatie aan werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters”

Bewustwording en draagvlak

Goede informatieverstrekking en het aangaan van de dialoog dragen bij aan bewustwording en draagvlak voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Argumenten hierbij zijn:

- De aanwezigheid van een groot aantal arbeidsmigranten in de regio is een gegeven. Het niet onderkennen van dit feit kan leiden tot onwenselijke situaties (onveilige en slechte huisvesting, overlast, ernstige gevolgen bij calamiteiten als we de doelgroep niet goed in beeld hebben).
- We hebben de arbeidsmigranten gezien de krimpende arbeidsmarkt hard nodig. Goede huisvesting en leefomstandigheden zijn niet alleen vanuit maatschappelijke overwegingen een voorwaarde, maar ook vanuit economische concurrentieoverwegingen: om meerdere redenen wordt het aanbod aan (Oost-Europese) arbeidsmigranten in de toekomst schaarser.
- Een deel van de arbeidsmigranten vertrekt weer na enkele maanden of jaren, maar een aanzienlijke groep blijft voor langere tijd of zelfs permanent. Gezien de

ervaringen met de 'gastarbeiders' uit de jaren '60 en '70, zal ook beleid moeten worden ontwikkeld om deze mensen volwaardig deel te kunnen laten uitmaken van onze samenleving. Wanneer arbeidsmigranten hier lange tijd of permanent verblijven, zullen zij zelf voor (permanente) huisvesting moeten zorgen door zich in te schrijven voor een sociale huurwoning of een woning te kopen.

Het is hierbij ook van belang dat arbeidsmigranten zelf worden betrokken: hoe kijken zij tegen het werken en wonen in de regio aan en wat zijn hun behoeften en wensen? Een conclusie uit de bijeenkomst is dat een eerste stap om hen aan tafel te krijgen het gebruik van social media is (b.v. Facebook groepen).

Regionale thema's

Onderdelen van het regionale beleid zouden kunnen zijn:

- *In beeld brengen van de arbeidsmigranten, hun behoeften en wensen.* Het onderzoek van Tympaan geeft weliswaar een schatting van het aantal arbeidsmigranten in de regio, maar om een goed beeld te krijgen waar en hoe arbeidsmigranten nu precies wonen is een preciezere inventarisatie nodig. Deze inventarisatie kan worden gekoppeld aan collectieve inschrijving in de BRP/RNI op de grotere locaties.
- *Ontwikkelen digitaal nachtregister.* Voor de kortdurend verblijvende arbeidsmigranten (< 4 maanden) kan een regionaal digitaal nachtregister worden ontwikkeld, waarin huisvesters elke 24 uur degenen aan wie onderdak wordt geboden inschrijven.
- *Huisvestingsverordening.* Als het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten lijkt het wenselijk hiervoor uniforme regels op te nemen in de Regionale Huisvestingsverordening Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

Uit de bijeenkomst met ambtenaren:

"Er ontbreekt een goed huisvestingskader en daarmee voldoende geschikte huisvesting. Bestemmingsplannen zijn soms te beperkt om goede huisvesting voor arbeidsmigranten mogelijk te maken, maar soms te ruim om ongewenste huisvesting – bijvoorbeeld kamergewijze verhuur – tegen te gaan. Belangrijk is dat lokale keuzes goed regionaal worden afgestemd en dat regels worden opgenomen in de Regionale Huisvestingsverordening Alblasserwaard-Vijfheerenlanden".

- *Informatievoorziening.* Een goede informatievoorziening op regionaal niveau is effectief en efficiënt omdat veel informatie voor alle gemeenten identiek is en hier op deze wijze eenvoudig toegang tot kan worden verkregen.
- *Controle en handhaving.* Overwogen kan worden de vergunninggebonden en niet-vergunninggebonden controle en handhaving op de huisvesting van arbeidsmigranten regionaal te organiseren uit oogpunt van kostenbesparing.
- *Monitoring functioneren arbeidsmarkt.* Bij een goed functionerende arbeidsmarkt, waarbij het aanbod aan arbeidskrachten aansluit bij de huidige en toekomstige vraag, gaat het ook om de inzet van arbeidsmigranten. Gezien de vergrijzing

waardoor het aanbod afneemt en de steeds hogere kwalificaties waaraan het aanbod moet voldoen, is specifieke aandacht voor de werving en opleiding van de hier werkzame arbeidsmigranten wel een belangrijk onderdeel.

Lokale thema's

Op lokaal niveau zouden met name de volgende zaken kunnen worden opgepakt:

- *Criteria voor huisvestingslocaties.* De wijze waarop men de huisvesting wil regelen verschilt per gemeente: van recreatieparken en wonen in het buitengebied tot de randen van bedrijventerreinen of woonwijken. Wonen op recreatieparken past overigens niet in het beleid van de Provincie Zuid-Holland. Het is uiteraard wel belangrijk lokale keuzes goed regionaal af te stemmen.

Uit de bijeenkomst met ambtenaren:

“Waar we arbeidsmigranten gaan huisvesten blijft altijd een moeilijk vraagstuk. In sommige gemeenten is het huisvesten op vakantieparken niet wenselijk, huisvesting op bedrijventerreinen vraagt om een goede afweging met de belangen van de daar gevestigde bedrijven en natuurlijk is dan ook een toetsing aan de geldende milieuzonering belangrijk. Huisvesting in woonwijken kan op weerstanden van de andere inwoners stuiten”.

- *Sociaal-maatschappelijk perspectief.* Voor de langdurig verblijvende arbeidsmigranten en degenen die zich hier permanent willen vestigen moeten er kansen zijn om volwaardig deel te kunnen uitmaken van onze samenleving. Daarvoor zullen vooral de lokale netwerken op het terrein van (gezondheidszorg, welzijn, cultuur, onderwijs) benut moeten worden.

Uit de bijeenkomst met ambtenaren:

“Door het gebruik van social media kunnen we de arbeidsmigranten bereiken en beter inzicht krijgen in hun wensen en behoeften. Ook het leggen van contacten met belangenverenigingen (bijvoorbeeld via de website polonia.nl) kan hieraan bijdragen”.

- *Betrekken inwoners.* De huisvesting van arbeidsmigranten kan leiden tot weerstanden bij de andere inwoners, zeker als het gaat om grootschalige locaties of een sterke concentratie van kamergewijze verhuur in woonwijken. Het van meet af aan betrekken van de omwonenden is van groot belang om tot een succesvolle aanpak te komen. Het betrekken van de inwoners (vrijwilligers, verenigingen) is ook wenselijk bij het vormen van lokale netwerken om arbeidsmigranten deel te laten uitmaken van onze samenleving.

Uit de bijeenkomst met ambtenaren:

“We moeten de dialoog aangaan met colleges, raden en stakeholders, maar vooral ook met de inwoners van onze steden en dorpen”.

2.2 BIJEENKOMST WERKGEVERS, UITZENDBUREAUS EN HUISVESTERS

In deze bijeenkomst is duidelijk geworden dat werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters er op aandringen dat de gemeenten vaart gaan maken met het ontwikkelen van beleid en vooral een kader om huisvestingsinitiatieven te beoordelen. In de eerste bijeenkomst was de conclusie dat een zorgvuldig traject moet worden ingezet van bewustwording en het creëren van draagvlak. Er is dus een spanningsveld aanwezig tussen zorgvuldigheid en tempo maken. Voor het vervolgtraject zal een goed tijdspad moeten worden ontwikkeld om beide conclusies met elkaar te verenigen. De ervaring leert overigens dat het overhaast ontwikkelen van initiatieven zonder het verwerven van het daarvoor noodzakelijke draagvlak eerder vertragend dan versnellend werkt.

- *Ontwikkeling arbeidsmarkt.* Er wordt structureel nog een forse groei van de behoefte aan arbeidsmigranten in de regio verwacht, waarbij door een afname van het aantal Poolse arbeidsmigranten meer een beroep wordt gedaan op mensen uit andere landen. Ook zal de inzet van statushouders meer noodzakelijk worden. In hoeverre door de uitbraak van het coronavirus sprake zal zijn van een tijdelijke dip in de vraag naar arbeidsmigranten, kan op dit moment niet goed worden overzien. Om voldoende aantrekkelijk te blijven voor arbeidsmigranten zijn zowel goed werkgeverschap als goede huisvesting noodzakelijk.
- *Lokaal en regionaal beleid.* In de ogen van de stakeholders ontbreekt nog een structureel beleid voor de (huisvesting van) arbeidsmigranten, zowel op lokaal als regionaal niveau. Initiatieven voor de huisvesting van arbeidsmigranten worden in hun optiek nagenoeg altijd tegengehouden. Met het nu in gang gezette initiatief van de gemeenten kan een goede basis worden gelegd om tot beleidsontwikkeling te komen. De stakeholders zijn voorstander van een zoveel mogelijk eenduidig regionaal beleid: zeker omdat ze vaak over de gemeentegrenzen heen werken biedt dat voor hen een eenduidig beleidskader, bijvoorbeeld als het gaat om het laten beoordelen van huisvestingsinitiatieven. De basis hiervoor moet een gezamenlijke, langere termijnvisie zijn. Hiervoor is bestuurlijke daadkracht nodig. Heldere kaders bieden voor de stakeholders een goede basis om het beleid na te leven.

Uit de bijeenkomst met stakeholders:

“Een samenhangend regionaal beleid is belangrijk: het verschaft voor ons duidelijkheid als overal dezelfde regels gelden. Het voorkomt ook een ‘waterbed effect’ dat zou optreden als de ene gemeente zaken goed regelt en andere gemeenten niet”.

- *Samenwerking met de gemeenten.* De stakeholders staan open voor een goede samenwerking met de gemeenten. De stakeholders willen graag één aanspreekpunt in elke gemeente, waar ze met al hun vragen terecht kunnen. Daarmee kan de huidige, als gebrekkig ervaren, communicatie tussen de stakeholders en de gemeenten verbeteren. Periodiek overleg, bijvoorbeeld in de

vorm van een platform dat enkele keren per jaar bijeenkomt, wordt als nuttig gezien.

Uit de bijeenkomst met stakeholders:

“We willen graag meedenken met de gemeenten en periodiek met ze overleggen. We willen ook de communicatie verbeteren, waarbij het goed zou zijn als de gemeenten in de regio tot één aanspreekpunt komen waar we met al onze vragen en suggesties terecht kunnen”.

De stakeholders willen ook graag afspraken maken om tot een deugdelijke registratie van arbeidsmigranten te komen. Indien mogelijk wordt hiervoor een centraal inschrijfpunt geopend in de regio.

Uit de bijeenkomst met stakeholders:

“Als we kunnen komen tot goede afspraken over onze bijdrage die we kunnen leveren aan de inschrijving van arbeidsmigranten in de BRP of RNI, willen we daar graag aan meewerken. Dit versoepelt het hele proces om onze arbeidsmigranten in dienst te kunnen nemen. En vervolgens goede controle en handhaving werkt in het voordeel van de welwillende werkgevers en uitzendbureaus”.

- **Huisvesting.** Het grote knelpunt is het ontbreken van voldoende geschikte huisvesting voor arbeidsmigranten, met name voor de lager opgeleide en dus minder betaalde arbeidsmigranten. De gemeenten zouden locaties moeten gaan aanwijzen waar huisvesting mogelijk is. Dat kan op verschillende wijzen: leegstaande kantoren en andere gebouwen, onder voorwaarden aan de randen van bedrijventerreinen (waarbij de activiteiten van bestaande bedrijven niet in het gedrang mogen komen) de bouw van tijdelijke woningen of logiesverblijven en kamergewijze verhuur. Een afweging moet daarbij worden gemaakt tussen concentratie en spreiding van arbeidsmigranten, rekening houdend met acceptatie door de omwonenden, het voorkómen van overlast en de kansen voor integratie van arbeidsmigranten in de samenleving. Bij grotere locaties is een goed professioneel beheer mogelijk. Hierbij kan worden gedacht aan locaties voor minimaal 120 arbeidsmigranten.

Uit de bijeenkomst met stakeholders:

“Er is een gebrek aan goede locaties en een betaalbaar huisvestingsaanbod. De gemeenten kunnen locaties aanwijzen waar de huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk is. Huisvesters kunnen dan op basis daarvan initiatieven ontwikkelen en voorleggen aan de betreffende gemeente. Denk bijvoorbeeld aan tijdelijke huisvesting op herstructuringslocaties”.

Voor seizoensarbeiders in de agrarische sector zou het verblijf (voor een beperkte periode) op of rond deze bedrijven mogelijk gemaakt moeten worden binnen de kaders zoals de provincie Zuid-Holland die heeft aangegeven (zie par. 1.4). Hierbij kan worden gedacht aan een regeling zoals die voor de aangrenzende regio Rivierenland geldt. In zijn algemeenheid willen de

stakeholders dat de gemeenten een positieve insteek kiest: het vooral aangeven wat wel is toegestaan in plaats van de nadruk te leggen op wat niet mag. Daarbij moet er een helder toetsingskader komen voor initiatieven: soorten locaties, schaalgrootte en kwaliteitseisen. Al aanwezige kaders als die van SNF (Stichting Normering Flexwonen) kunnen hierbij een rol spelen.

Bij de ontwikkeling van nieuwe locaties moeten de gemeenten en initiatiefnemers goed samenwerken om draagvlak bij de inwoners en in het bijzonder de omwonenden te verkrijgen.

2.3 BIJEENKOMST WETHOUDERS

De bijeenkomst met de wethouders had enerzijds als doel hen bij te praten over de conclusies van de twee voorgaande bijeenkomsten en anderzijds duidelijkheid te krijgen wat de belangrijkste onderwerpen en prioriteiten voor het regionale en lokale beleid moeten zijn. Ook is samen met hen verkend hoe het vervolgtraject er uit dient te zien om tot (regionale) beleidsontwikkeling te komen. Omdat deze zaken met name in hoofdstuk 3 worden uitgewerkt, worden in deze paragraaf slechts de belangrijkste conclusies beschreven.

De belangrijkste conclusie is dat alle vier de gemeenten met het huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten aan de slag willen en daarbij ook graag samenwerken.

Uit de bijeenkomst met de wethouders:

“We hebben de arbeidsmigranten hard nodig voor onze economie en ze hebben recht op goede huisvesting. We moeten nu dan ook concreet aan de slag met de huisvesting voor arbeidsmigranten. De grootste uitdagingen liggen hierbij in het opheffen van belemmeringen in de wet- en regelgeving. Samen met het bedrijfsleven moeten we het vertrouwen hebben om de problemen die er liggen het hoofd te bieden”.

Tegelijkertijd stellen zij verschillende prioriteiten in hun beleid. Voor Hardinxveld-Giessendam en Vijfheerenlanden speelt verder dat zij ook deel uitmaken van andere regio's (respectievelijk de Drechtsteden en de Lekstroom gemeenten), waardoor afstemming met het beleid in deze regio's moet plaatsvinden.

Ook is inhoudelijk sprake van verschillen tussen de gemeenten. Gorinchem en Molenlanden kiezen voor een brede insteek, waarbij naast de huisvesting ook aandacht is voor een inventarisatie waar arbeidsmigranten wonen, een deugdelijke registratie, controle en handhaving en een goed flankerend beleid gericht op informatie aan en communicatie met arbeidsmigranten, gericht op het bieden van kansen voor integratie in de samenleving. Vijfheerenlanden en Hardinxveld-Giessendam kiezen voor een smallere insteek, die vooral is gericht op het op korte termijn aanbieden van huisvesting.

De gemeenten vinden het in ieder geval belangrijk dat zij onderlinge goede informatie uitwisselen, bijvoorbeeld als het gaat om de locaties waar huisvesting voor arbeidsmigranten gaat komen. Dat kan in de vorm van periodiek bestuurlijk en ambtelijk overleg.

Uit de bijeenkomst met de wethouders:

“We moeten in het regionale beleid toe naar een gemeenschappelijke deler en lokaal maatwerk. De omstandigheden en daarmee de opgaven en randvoorwaarden verschillen per gemeente. Daarmee zullen ook de oplossingen verschillen. Uitgangspunt is wel dat we de arbeidsmigranten zoveel mogelijk huisvesten in de eigen gemeente om onnodige verkeersbewegingen te beperken. Door elkaar op de hoogte te houden van de projecten kunnen we goed monitoren of we de totale huisvestingopgave realiseren en komen tot een evenredige verdeling”.

Ook in praktische zaken kunnen de gemeenten elkaar vinden, waarbij als voorbeelden zijn genoemd het gezamenlijk ontwikkelen van een digitaal nachregister voor arbeidsmigranten die hier vrij kort verblijven en die niet staan ingeschreven in de basisregistratie personen. Maar ook het gezamenlijk ondertekenen van het convenant van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), om ondermijning tegen te gaan, is als gezamenlijk actiepunt genoemd.

Uit de bijeenkomst met de wethouders:

“We kunnen niet alles tegelijkertijd oppakken. Laten we prioriteiten stellen en beginnen met de meest urgente zaken en het plukken van het laaghangend fruit”.

Met name bij Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden bestaat belangstelling om de mogelijkheden te onderzoeken voor een regionale beheerstichting, die de toewijzing van huisvesting aan arbeidsmigranten centraal regelt en toezicht houdt op de kwaliteit van de huisvesting. Als uitvoeringsorganisatie wordt gedacht aan Woongaard, die momenteel al de toewijzing van sociale huurwoningen in de regio regelt. Mogelijk kan worden aangesloten bij een vergelijkbaar initiatief in de aangrenzende regio Rivierenland. Gemeenten die beleid hebben ontwikkeld in deze regio, zoals Tiel en Neder-Betuwe, kunnen als voorbeeld dienen voor de gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

3. ■ Aanzet voor regionaal en lokaal beleid

3.1 WAAROM BELEID VOOR ARBEIDSMIGRANTEN?

Het ontwikkelen van beleid door de gemeenten met betrekking tot arbeidsmigranten, betekent dat zij (mede)verantwoordelijkheid erkennen bij het huisvesten van arbeidsmigranten en het daarmee samenhangende flankerende beleid. Voor het ontwikkelen van beleid zijn goede argumenten aan te voeren. In de eerste plaats omdat de economie in toenemende mate afhankelijk is van arbeidsmigranten. In de tweede plaats omdat beleid noodzakelijk is om misstanden en calamiteiten als brandgevaarlijke situaties, overbewoning, huisvesting op locaties waar dat volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan, overlast, enz. te voorkomen. De gemeente dient er voor te zorgen dat de huisvesting van arbeidsmigranten plaats vindt op locaties waar dat is toegestaan en waar het ook goed geregeld is. Locaties moeten voldoen aan de regels voor veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid, openbare orde enz.

De ervaring leert dat goede huisvesting van arbeidsmigranten een soms ingewikkeld en taai proces is. De bestuurders van de vier gemeenten zijn zich bewust van de noodzaak om tot goede oplossingen te komen en zien hun medeverantwoordelijkheid daarbij. Een zorgvuldige besluitvorming is nodig, gebaseerd op besef van de urgentie van de problematiek en op goed onderbouwde keuzes. Daarbij moeten alle relevante partijen vroegtijdig worden betrokken: werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters en niet in de laatste plaats de inwoners. Zeker bij grotere huisvestingslocaties kunnen weerstanden vanuit de samenleving aanwezig zijn, die serieus genomen moeten worden. Ook kunnen beperkingen vanuit de bestaande regelgeving aanwezig zijn (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en milieu), waarvoor oplossingen gevonden moeten worden. Tegelijkertijd is het vanwege de urgente vraag naar geschikte huisvestingslocaties nodig om vaart te maken in het besluitvormingsproces, waarbij soms moeilijke knopen moeten worden doorgehakt.

De rol van de gemeenten wisselt per thema. Als het gaat om huisvesting is vooral sprake van een kaderstellende rol, namelijk het aan de hand van eenduidige criteria beoordelen van door initiatiefnemers ingediende plannen voor de huisvesting van arbeidsmigranten en het eventueel legaliseren van bestaande situaties. Weliswaar dringen werkgevers en uitzendbureaus er op aan dat de gemeenten zelf met huisvestingsinitiatieven komen, maar dat is niet de taak van de gemeente.

Bij de registratie van arbeidsmigranten in de BRP en RNI, toezicht en handhaving ligt er duidelijk een uitvoerende taak voor de gemeente. Als het gaat om arbeidsmigranten deel te kunnen laten uitmaken van onze samenleving (waarbij informatie en communicatie een belangrijke rol spelen) heeft de gemeente vooral een

voorwaardenscheppende rol, waarbij samenwerking met de stakeholders van de gemeente van groot belang is.

3.2. WAT KAN REGIONAAL EN WAT LOKAAL?

Regionale samenwerking op het terrein van arbeidsmigranten heeft grote voordelen:

- Een uniform beleid, waaraan de gemeenten op onderdelen wel hun eigen invulling geven, voorkomt een 'waterbed' effect. Zo'n effect treedt op als de ene gemeente een goed arbeidsmigrantenbeleid ontwikkelt en een andere niet. Ongewenste ontwikkelingen op onder andere het terrein van de huisvesting zullen zich dan vooral in de laatstgenoemde gemeente voordoen.
- Een gezamenlijke visie en een op elkaar afgestemd beleid van de gemeenten leidt voor werkgevers, uitzendbureaus en grotere huisvesters (die vaak op regionaal niveau opereren) tot een helder kader. In de bijeenkomst met werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters (zie par. 2.2) is gebleken dat zij hier grote behoefte aan hebben.
- Samenwerking is efficiënt en effectief omdat het leidt tot het delen van kennis en kostenbesparend kan werken bij bijvoorbeeld gezamenlijke controle en handhaving. Een voorbeeld is het gezamenlijk deelnemen aan het LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams) die zich samen met landelijke instanties richt op het opsporen en bestrijden van ondermijning en een goede uitwisseling van informatie mogelijk maakt.

De bestuurlijke sessie (zie par.2.3.) heeft duidelijk gemaakt dat de vier gemeenten als het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten willen samenwerken. Ze verschillen echter in de mate waarin dat wenselijk is, in de prioritering van beleidsthema's en het gewenste tempo van beleidsontwikkeling. Met name Gorinchem en Molenlanden zitten op één lijn als het gaat om het inhoud geven aan het beleid. Voor Hardinxveld-Giessendam en Vijfheerenlanden ligt dat iets anders omdat zij ook deel uitmaken van aangrenzende regio's deel, namelijk de Drechtsteden en resp. de Lekstroom gemeenten (Houten, Lopik en IJsselstein)/U16. Dat betekent dat beleidskeuzes die in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden worden gemaakt ook met deze regio's moeten worden afgestemd.

Samenwerking is vooral vruchtbaar als sprake is van doelconsensus, gelijkwaardige competenties, onderling vertrouwen en het elkaar accepteren als netwerkpartners. De verkenning heeft duidelijk gemaakt dat de drie laatste factoren aanwezig zijn, maar dat (nog) geen sprake is van doelconsensus. Vooral Gorinchem en Molenlanden zetten in op een proces dat is gericht op bewustwording van de problematiek en het creëren van draagvlak om te komen tot goede huisvestingsoplossingen. Bovendien kiezen deze gemeenten voor een brede insteek, waarbij het naast een goed toetsingskader voor huisvestingsinitiatieven ook gaat om flankerend beleid, zoals het stimuleren dat arbeidsmigranten deel gaan uitmaken van de samenleving en goede informatie en communicatie. In Gorinchem wordt daarnaast vooral de noodzaak van toezicht en handhaving gezien vanwege de kamergewijze verhuur in de binnenstad.

Hardinxveld-Giessendam en Vijfheerenlanden willen vanwege de urgentie bij bedrijven zo snel mogelijk concrete huisvestingsprojecten mogelijk maken. Vanzelfsprekend is het van groot belang dat de vier gemeenten periodiek met elkaar in gesprek blijven over het thema en projecten en ervaringen uitwisselen.

De gemeenten zien naast hun lokale beleid dat gericht is op de specifieke omstandigheden in elke gemeente, aanknopingspunten om ook gezamenlijk zaken op te pakken. Het gaat om een groeimodel gebaseerd op een gezamenlijke basis, waarbij gemeenten naar believen kunnen aansluiten en komen tot een gezamenlijke uitbouw. Een en ander leidt tot het volgende schematische overzicht.

thema	regionaal	lokaal
in beeld brengen arbeidsmigranten	• systematische inventarisatie huidige huisvestingslocaties en eventueel verdiepend (kwalitatief) onderzoek	• gesprekken met lokale stakeholders en sleutelpersonen
registratie arbeidsmigranten in BRP of RNI	• verkennen mogelijkheden centraal inschrijfpunt • ontwikkeling digitaal nachregister	• overige inschrijvingen en verwerking in BRP • heffen verblijfsbelasting (toeristenbelasting)
huisvesting arbeidsmigranten	• aanpassen regionale huisvestings-verordening • kwalitatieve criteria voor huisvesting • verkennen mogelijkheden regionale huisvestingsorganisatie	• lokale afweging (toetsingskader) voor locaties en omvang huisvesting • betrekken inwoners bij huisvestings-initiatieven
toezicht en handhaving	(eventueel op termijn bezien of dit uit oogpunt van efficiëntie wenselijk is) • aansluiten bij het LSI convenant (voor zover gemeenten dit al niet hebben gedaan)	• vergunninggebonden en niet-vergunning-gebonden toezicht en handhaving • afgeven omgevings-vergunning
deelname aan de samenleving	• preventief gezondheidsbeleid	• stimuleren taalvaardigheden (welzijnsorganisatie, bibliotheek, scholen, vrijwilligers) • maatjesprojecten (inwoners) • deelname verenigingsleven • opzetten activiteiten (gemeente, welzijn) • gezondheidsbevordering (huisartsen)
informatie en communicatie	• regionaal contactpunt arbeidsmigranten voor	• informatie via gemeentelijke communicatiekanalen

	stakeholders, inwoners en arbeidsmigranten regionale website met informatie	
samenwerking	- periodiek bestuurlijk en ambtelijk overleg - periodiek contact met regionale stakeholders - eventueel vastleggen van afspraken in één of meerdere convenanten	periodiek contact met lokale stakeholders/ maatschappelijke partners, sleutelpersonen en arbeidsmigranten

De verschillende onderdelen worden in par. 3.4 verder uitgewerkt.

Hardinxveld-Giessendam heeft aangegeven dat zij de onderwerpen die regionaal worden opgepakt tevens wil afstemmen met de Drechtsteden (waar de gemeente onderdeel van uit maakt), aangezien ook hier regionaal beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt ontwikkeld. Gepleit wordt om hiervoor een bovenregionale bijeenkomst te organiseren. Voor Vijfheerenlanden is afstemming met de Lekgemeenten van belang.

De gemeenten zijn voorstander van een groeimodel, waarbij gestart wordt met de meest urgente zaken, het zogenaamde 'laaghangende fruit' dat relatief snel in beleid kan worden omgezet en de activiteiten waar de gemeenten nu al mee bezig zijn (met name een aantal huisvestingsinitiatieven).

De gemeenten zijn momenteel al bezig met de volgende concrete huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten:

- Hardinxveld-Giessendam: huisvesting van 100 tot 200 arbeidsmigranten die bij Neptune werken.
- Molenlanden: ontwikkeling centrale huisvestingslocaties voor grotere aantallen (enkele tientallen) arbeidsmigranten.
- Vijfheerenlanden: ombouw van een leegstaand pand voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het oorspronkelijke idee voor 280 tot 300 arbeidsmigranten zal mogelijk een wat kleinere invulling krijgen.

Gorinchem is nog op zoek naar locaties voor mid-stay huisvesting.

Verder zouden de volgende beleidsonderdelen op korte termijn (dat wil zeggen in 2020) opgepakt kunnen worden:

- De ontwikkeling van een regionaal digitaal nachtregister.
- Aanpassing van de regionale huisvestingsverordening.
- Een afwegingskader voor de beoordeling van huisvestingsinitiatieven als het gaat om kwaliteitseisen en randvoorwaarden.
- Aansluiten bij het LSI convenant (Landelijke Stuurgroep Interventieteams)

- Het instellen van een regionaal contactpunt voor alle betrokkenen (overheden, stakeholders, inwoners en arbeidsmigranten zelf)
- Vorm geven aan een periodiek (maandelijks of tweemaandelijks) bestuurlijk en ambtelijk overleg over het arbeidsmigrantenbeleid in de regio.
- Vorm geven aan een periodiek overleg (drie tot vier keer per jaar) tussen de regio-gemeenten en de stakeholders (werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters, maatschappelijke organisaties) over het arbeidsmigrantenbeleid in de regio.

De overige zaken vragen meer aandacht, maar zijn niet minder relevant: een systematische inventarisatie, het verkennen van de mogelijkheden om op centraal niveau tot inschrijving in de BRP te komen, het vraagstuk van goed toezicht en handhaving, een regionale website en beleid gericht op integratie in de samenleving van arbeidsmigranten.

3.3. EEN INTEGRALE EN INTERACTIEVE WERKWIJZE

Bij de ontwikkeling van beleid met betrekking tot de arbeidsmigranten zijn in principe een brede invalshoek en een integrale aanpak gewenst. De concrete invulling daarvan kan per gemeente verschillen, afhankelijk van de thema's die worden opgepakt. Bij het arbeidsmigrantenbeleid is sprake van een economische dimensie, een ruimtelijke dimensie (met name de huisvesting en het daarmee samenhangende beleid), een sociaal maatschappelijke dimensie en tot slot een dimensie vanuit integrale veiligheid. Bij een integrale aanpak is het wenselijk dat de verschillende in de gemeentelijke organisatie aanwezige disciplines hieraan een bijdrage leveren. Vanuit één van de afdelingen kan een projectleider worden benoemd.

Te beantwoorden beleidsvragen bij de vier dimensies zijn in ieder geval:

Economisch:

- Welke betekenis hebben arbeidsmigranten in de nabije en verdere toekomst voor de arbeidsmarkt? Met andere woorden: hoeveel arbeidsmigranten zouden hier moeten werken?
- Kan de vestiging van nieuwe bedrijven gekoppeld worden aan een verplichting om zorg te dragen voor de huisvesting van arbeidsmigranten? Het is daartoe gewenst als 'impact assessment' in kaart te brengen hoeveel arbeidsmigranten naar verwachting in een nieuw bedrijf (bijvoorbeeld een distributiecentrum) zullen gaan werken en wat dit betekent voor huisvesting, vervoer, leefomgeving, zorg, enz. van de arbeidsmigranten.¹⁰

¹⁰ Ook vanuit de provincie Zuid-Holland al enige tijd ambtelijk nagedacht over het verplicht stellen van een impactanalyse bij ruimtelijke plannen bij nieuwe vestigingen van bedrijven. Als blijkt dat dit een zinvol instrument is, wordt aan GS en PS voorgesteld om dat op te nemen in het Omgevingsbeleid of omgevingsverordening.

Ruimtelijk:

- De informatie kan gebruikt worden voor de gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad in relatie tot de totale woningbehoefte (zowel de reguliere woningbehoefte als die voortkomend uit specifieke doelgroepen waaronder arbeidsmigranten).
- Het is belangrijk dat gemeenten in de gemeentelijke omgevingsvisies, bestemmingsplannen en onder de Omgevingswet meteen meenemen waar en hoe arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden. Verder hebben gemeenten de nodige juridische mogelijkheden om snel en flexibel tijdelijk af te wijken van het bestaande bestemmingsplan om in te spelen op de behoefte om arbeidsmigranten te huisvesten.
- Hoe kan gekomen worden tot een optimale spreiding van de locaties (short stay en mid stay) voor de huisvesting van arbeidsmigranten, rekening houdend met de randvoorwaarden vanuit het planologisch beleid (waaronder landschap, natuur, milieu, enz.) en het beperken van de vervoersbewegingen?
- Wat is een acceptabele schaalgrootte bij geconcentreerde huisvesting van arbeidsmigranten?
- Is kamergewijze verhuur in woningen acceptabel en zo ja onder welke voorwaarden?
- Welke eisen moeten aan goede en veilige huisvesting worden gehanteerd?

Sociaal-maatschappelijk:

- Aan welke voorzieningen hebben arbeidsmigranten behoefte?
- Hoe bieden we kansen aan arbeidsmigranten voor deelname aan de samenleving?
- Hoe verminderen we de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van uitzendbureaus?
- Hoe maken we werkgevers mede verantwoordelijk voor de positie van arbeidsmigranten die in dienst zijn van uitzendbureaus (ketenaansprakelijkheid)?

Integrale veiligheid:

- Hoe kunnen ten behoeve van de veiligheid en leefbaarheid voor arbeidsmigranten controle en handhaving efficiënt en effectief worden georganiseerd, rekening houdend met de beschikbare (financiële) middelen, en welk (juridisch) instrumentarium is hiervoor gewenst?
- Hoe kan de inschrijving in de BRP (Basisregistratie) gestimuleerd worden en welke extra mogelijkheden biedt dit voor goede controle en handhaving?
- Welke preventieve maatregelen zijn gewenst om eventuele overlast van arbeidsmigranten te voorkomen en welke eisen stelt dit aan informatie en communicatie?

Deels zullen de vragen in de lokale of regionale beleidsontwikkeling moeten worden beantwoord, maar voor sommige zaken is betrokkenheid van de provincie (bijvoorbeeld op het vlak van de ruimtelijke ordening) gewenst of van het Rijk (wet- en regelgeving).

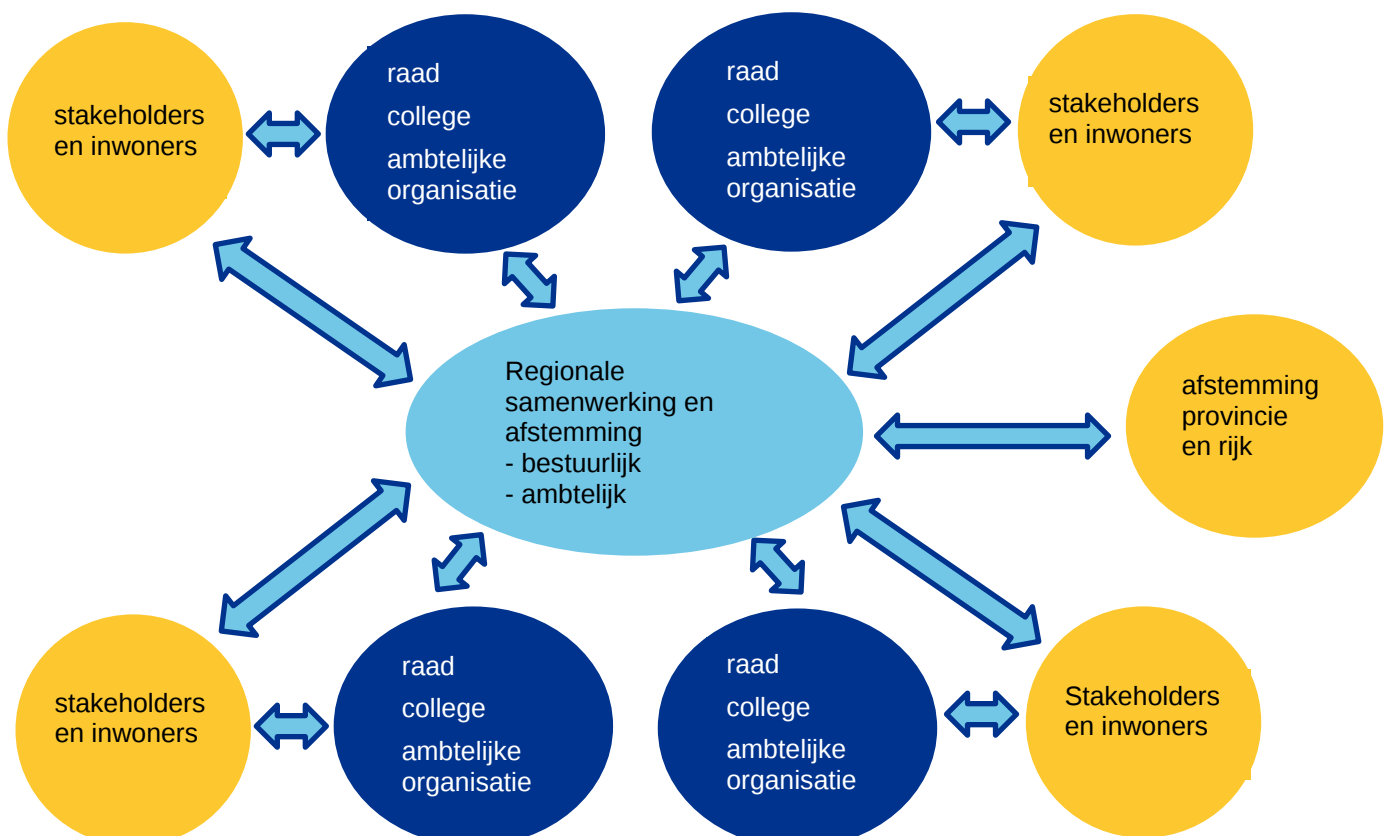
Tegelijkertijd is het wenselijk dat het gemeentelijk beleid in nauwe samenspraak met de stakeholders van de gemeente (werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters, maatschappelijke organisaties) tot stand komt. Er is immers sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij ook deze partijen een bijdrage leveren aan het gemeentelijke beleid en omgekeerd de gemeente soms faciliterend is voor de plannen van deze partijen. Het betrekken van de stakeholders kan op verschillende manieren plaatsvinden, variërend van bilaterale contacten tot bijeenkomsten met de

verschillende actoren gedurende de beleidsontwikkeling. Overwogen kan worden de beleidsontwikkeling af te sluiten met een convenant met de stakeholders, waarin afspraken worden gemaakt over verschillende zaken als huisvesting, maatschappelijke ondersteuning, informatie en communicatie, enz.

Zeker als het zou gaan om de ontwikkeling van grootschalige huisvestingsvormen is het van belang de inwoners in de regio en vooral de omwonenden hier van meet af aan bij te betrekken. Alleen dan ontstaat voldoende draagvlak voor dergelijke plannen. De inwoners kunnen ook een rol vervullen als het gaat om arbeidsmigranten deel te kunnen laten uitmaken van onze samenleving (zie volgende paragraaf). Arbeidsmigranten die hier langer verblijven zijn ook inwoners van de gemeente. Het is dan ook van belang hen op een of andere wijze te betrekken bij de beleidsontwikkeling. In ieder geval zullen de behoeften en wensen van de doelgroep goed in beeld moeten komen, zo mogelijk worden zij ook zelf (of anders sleutelpersonen die de doelgroep goed kennen) betrokken bij de beleidsontwikkeling.

Als hier voldoende draagvlak voor is, kan gedacht worden aan het oprichten van een platform, waarin stakeholders, inwoners en zo mogelijk de doelgroep zelf is vertegenwoordigd. Dit platform kan een belangrijke rol spelen bij zowel de beleidsontwikkeling als de uitvoering van het beleid.

Tot slot is het van belang om bij de verschillende stappen van de beleidsontwikkeling niet alleen het college van B&W, maar ook de Raad periodiek mee te nemen.



3.4. STAPPEN IN DE BELEIDSVORMING

In de hiervoor geschetste coproductie kunnen verschillende stappen worden onderscheiden, met als eindproducten een plan van aanpak, een beleidsplan, een uitvoeringsplan en indien gewenst een convenant met stakeholders als werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters en maatschappelijke organisaties om de uitvoering goed vast te leggen (zie volgende pagina).

Als basis voor het plan van aanpak kan het voorliggende rapport dienen. Na vaststelling van het rapport, zou op basis hiervan een plan van aanpak kunnen worden opgesteld voor de zomer van 2020, op basis waarvan in de tweede helft van 2020 de verdere beleidsvorming volgt. De beleidsvorming zal deels gebaseerd moeten worden op 'learning by doing', in het bijzonder als het gaat om de ontwikkeling van locaties. Werkgevers en uitzendbureaus hebben aangegeven veel waarde te hechten aan een actief beleid van de gemeente. Maar tegelijkertijd moet wel een goed beleidskader aanwezig zijn.

De stappen worden door de werkgroep steeds in samenspraak met de stakeholders voorbereid en voorgelegd aan het College van B&W en de Raad. Ook zal per stap moeten worden gezien hoe – met als uitgangspunt de participatieladder – de stakeholders en de inwoners (c.q. arbeidsmigranten) hierbij betrokken worden. De ervaring leert dat inwoners vooral bij concrete projecten een actieve rol wensen en minder bij algemene beleidsvorming. Als het om concrete projecten gaat is het van belang inwoners in een vroegtijdig stadium te betrekken (bijvoorbeeld door het oprichten van een klankbordgroep), transparante informatie te verstrekken, serieus in te gaan op hun bezwaren en te proberen hen een actieve rol te laten spelen in de planontwikkeling. De verantwoordelijkheid blijft daarbij bij de initiatiefnemers liggen en niet bij de gemeente.

3.5. VERSCHILLENDE BELEIDSONDERDELEN NADER UITGEWERKT

Inventarisatie

Er is weliswaar een schatting van het aantal arbeidsmigranten in de regio beschikbaar (zie par. 1.3), maar concrete gegevens ontbreken. De schatting is onder meer gebaseerd op de arbeidsmigranten die in de regio werken, terwijl het denkbaar is dat zij buiten de regio wonen. Ook kunnen in de regio arbeidsmigranten wonen die elders werken. De BRP geeft wel exacte gegevens, maar is onvolledig omdat veel arbeidsmigranten niet staan ingeschreven. Een preciezer beeld is nuttig als basis voor de registratie van arbeidsmigranten, het beoordelen van de huisvestingslocaties (op basis van een toetsingskader) en het eventueel legaliseren er van, als ook voor de controle en handhaving.

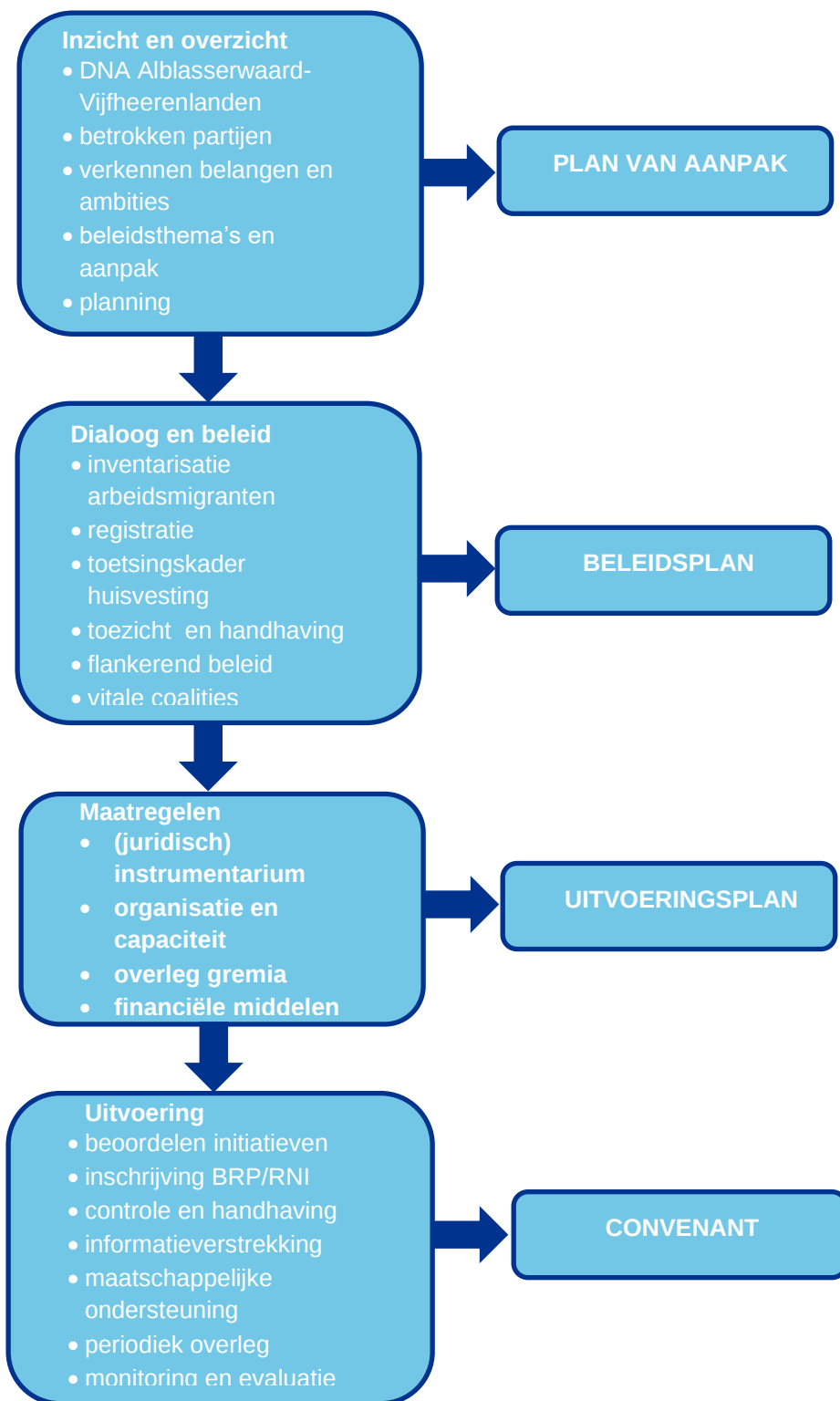
Voor het aanscherpen van het beeld zijn er twee opties. De eerste is een integrale inventarisatie op een groot aantal locaties waarvan bekend is dat er arbeidsmigranten wonen (of het vermoeden bestaat), de tweede is het meer incrementeel opbouwen van het beeld op basis van contacten met werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters, aangevuld met gerichte inventarisatie op basis van signalen van overlast, parkeertellingen, gemeten overbelasting van het riool, enz. De eerste optie vraagt om een eenmalige investering, de tweede kost meer tijd en daardoor mogelijk op termijn ook meer geld.

Daarnaast kan het wenselijk zijn een meer kwalitatief beeld te krijgen van de wensen en behoeften van de arbeidsmigranten, hun ambities (bijvoorbeeld om zich hier permanent te vestigen), enz. Dit is met name nuttig voor het bepalen van de kwalitatieve huisvestingseisen en het flankerend beleid gericht op integratie in de samenleving.

Registratie

Het belang van een deugdelijke registratie in de BRP of RNI is bijzonder groot, bijvoorbeeld als het gaat om de veiligheid in het geval van calamiteiten maar ook omdat de arbeidsmigranten hier rechten aan kunnen ontleen uit oogpunt van gezondheidszorg, sociale zekerheid, enz. Vooral de inschrijving in de BRP waarborgt betere rechten voor de arbeidsmigrant en maakt betere controle door de gemeente mogelijk. In- en uitschrijving is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de arbeidsmigrant zelf. De gemeente kan echter wel via werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters stimuleren dat arbeidsmigranten zich laten inschrijven, maar ook weer uitschrijven als zij vertrekken. De gemeente kan hen faciliteren door bijvoorbeeld op grotere locaties inschrijfavonden te houden.

Met een inschrijving in de RNI (voor een verblijf van maximaal 4 maanden in een periode van 6 maanden) kan een arbeidsmigrant een BSN nummer krijgen dat de mogelijkheid biedt om te werken, een ziektekostenverzekering af te sluiten, enz. Daarmee wordt nog niet duidelijk waar de arbeidsmigrant gaat wonen en werken, wat controle op eventuele mistanden in woon- en werksituaties moeilijk maakt. Het is daarom een goede zaak als huisvesters die verblijf bieden aan deze arbeidsmigranten worden verplicht voor hen elke 24 uur een (bij voorkeur digitaal nachtregister) bij te houden. De gemeente kan hiertoe een webapplicatie ontwikkelen, die de huisvesters de mogelijkheid biedt via de gemeentelijke website het nachtregister in te vullen. Dit nachtregister kan ook voor toeristische overnachtingen worden gebruikt. Voor het verplicht stellen van het bijhouden van het nachtregister moet de APV van de gemeente worden aangepast. De gemeente kan huisvesters voor de overnachtingen van arbeidsmigranten verblijfsbelasting laten betalen, vergelijkbaar met de reguliere toeristenbelasting.



Toetsingskader huisvesting

Zoals eerder aangegeven zal elke gemeente zijn eigen afwegingen moeten maken op welke locaties en in welke omvang huisvesting voor arbeidsmigranten worden gehuisvest. Het is wel belangrijk dat deze keuzes regionaal worden afgestemd om daarmee uiteindelijk gezamenlijk te voorzien in de totale huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten. Bij short stay gaat het om een verblijf van enkele weken tot enkele maanden, bijvoorbeeld in de agrarische sector tijdens het pluk- en oogstseizoen. Veelal vindt dit op of nabij agrarische bedrijven plaats. De voorwaarden waaronder dit mogelijk is zijn in de regio juridisch nog niet geregeld. Overwogen kan worden hiervoor als basis te nemen de regeling die hiervoor in 2011 in de regio Rivierenland is vastgesteld. Het provinciaal beleid maakt het voor een periode van drie maanden wel mogelijk (zie par. 1.4).

Bij mid stay gaat het om een verblijf van enkele jaren. Hiervoor zijn verschillende opties denkbaar, bijvoorbeeld op recreatieparken, in specifieke logiesgebouwen in het buitengebied, de bebouwde kom of eventueel (onder strikte randvoorwaarden) aan de randen van bedrijventerreinen en in woningen (kamergewijze verhuur). Elke huisvestingslocatie vraagt om specifieke afwegingen.

Enkele van de onderstaande huisvestingsvormen zijn op dit moment strijdig zijn met het huidige provinciaal beleid, zoals de huisvesting op recreatieterreinen of nieuwbouw bij agrarische bedrijven voor een periode langer dan 3 maanden. Hierover zal dan ook eerst het gesprek met de provincie moeten worden aangegaan voor het in het gemeentelijk beleid kan worden opgenomen.

Op recreatieparken:

- Hoe verhoudt het zich tot de recreatieve functie? Het combineren van een recreatieve functie met de huisvesting van arbeidsmigranten is niet altijd gelukkig.
- Om welke schaalgrootte zou het kunnen gaan, mede rekening houdend met het draagvlak van de bevolking?
- Hoe kan het risico van wanbeheer en eventueel zelfs ondermijning worden voorkomen?
- In hoeverre is het belemmerend voor de integratie van arbeidsmigranten?

Bij (agrarische) bedrijven:

- Mag deze huisvesting het hele jaar rond zijn of alleen voor een bepaald seizoen?
- Hoe kan te grote afhankelijkheid en zelfs uitbuiting van de arbeidsmigranten worden voorkomen?
- In hoeverre is het belemmerend voor de integratie van arbeidsmigranten?

Op (met name aan de randen van) bedrijventerreinen:

- Kan dit vanuit het oogpunt van de geldende milieuzonering?
- Is het belemmerend voor de aanwezige bedrijven als zij willen uitbreiden?
- In hoeverre is het belemmerend voor de integratie van arbeidsmigranten?

In te realiseren complexen in woonwijken door nieuwbouw of transformatie van bestaande panden:

- Kan het gecombineerd worden met de huisvesting voor andere doelgroepen, bijvoorbeeld in de vorm van flexwonen?
- Is hier voldoende draagvlak voor bij de aanwezige bevolking en is er kans op overlast?

In bestaande woningen, bijvoorbeeld in de vorm van kamergewijze verhuur:

- Leidt dit tot (nog minder) mogelijkheden voor bijvoorbeeld starters op de woningmarkt, met name als werkgevers en uitzendbureaus goedkope woningen hiervoor gaan opkopen?
- Is hier voldoende draagvlak voor bij de aanwezige bevolking en is er kans op overlast?

Voor elke optie zijn voorbeelden in Nederland te vinden:

- De provincie Gelderland maakt structureel een afweging of recreatieparken kansrijk zijn vanuit toeristisch- recreatief perspectief; is dat niet het geval dan kan het (veelal tijdelijk en onder strikte voorwaarden) een woonfunctie krijgen.
- De Regio Rivierenland staat sinds 2011 onder voorwaarden de huisvesting van seizoenswerkers bij agrarische bedrijven toe tijdens het pluk- en oogstseizoen.
- In Waalwijk is in 2018 na een Raad van State uitspraak een grootschalig complex voor de huisvesting van arbeidsmigranten gerealiseerd op een gemengd bedrijventerrein, passend bij de milieuzonering van het bedrijventerrein.
- Tiel staat de huisvesting van arbeidsmigranten in woonwijken toe, echter onder zeer strikte voorwaarden en na het uitvoeren van een leefbaarheidstoets (hoe kwetsbaar is de wijk, welke andere mogelijk overlast gevende activiteiten zijn er in een straat als horeca, prostitutie of drugshandel, enz.). Zie bijlage 1. Een aantal andere gemeenten staan het niet toe en hebben veelal (na een uitspraak van de Raad van State uit 2017 m.b.t. de wijze waarop de functie 'wonen' in bestemmingsplannen is gedefinieerd) via een paraplubestemmingsplan geregeld dat nieuwe gevallen van kamergewijze verhuur niet meer mogelijk zijn.

Anders dan bij het locatiekeuzebeleid kan worden overwogen voor de kwalitatieve huisvestingseisen wel een eenduidig toetsingskader op te stellen. Daarmee wordt regionaal duidelijkheid verschaft aan de initiatiefnemers voor huisvestingsplannen. Vanzelfsprekend is het Bouwbesluit maatgevend. Als minimale kwaliteitseisen wordt daarnaast vaak het SNF keurmerk gehanteerd (SNF staat voor Stichting Normering Flexwonen). Registratie bij SNF waarborgt dat ook regelmatig bij huisvesters wordt gecontroleerd of zij voldoen aan de kwaliteitseisen. Tegelijkertijd moet worden geconcludeerd dat de eisen vrij laag zijn. Ook spelen randvoorwaarden een rol. Vooral als het gaat om de ruimtelijke inpassing, rekening houdend met natuur, landschap, milieu en geluid, de bereikbaarheid, het woon- en leefklimaat, de eventuele voorzieningen, beheer en handhaving, als ook de informatievoorziening

voor arbeidsmigranten. Een voorbeeld, ontleend aan het beleidsplan arbeidsmigranten van de gemeente Neder-Betuwe is opgenomen in bijlage 2.

De huidige corona uitbraak maakt des te meer duidelijk dat goede huisvesting van essentieel belang is voor het welzijn en de gezondheid van de arbeidsmigranten. Wat dat betreft zijn de eisen van het SNF keurmerk aan de lage kant: er mogen bijvoorbeeld maximaal 4 mensen in een chalet worden gehuisvest, waarbij als ondergrens de norm geldt van 12 m² verblijfsoppervlak per bewoner. Beter zou zijn als van maximaal 2 mensen wordt uitgegaan en een hogere verblijfsnorm van bijvoorbeeld 18 m² (een norm die bijvoorbeeld door de gemeente Tiel gaat worden gehanteerd).

Toezicht en handhaving

Voor de bestaande en nieuw te realiseren locaties kan een al dan niet tijdelijke omgevingsvergunning worden afgegeven. Het is van belang dat vervolgens goede controle en zo nodig handhaving plaatsvindt. Zo is volgens het Bouwbesluit de eigenaar verplicht om in het kader van brandveiligheid te melden wanneer overnachting wordt geboden aan vijf of meer personen. Bij bedrijfsmatige verhuur of verhuur aan meer dan 10 personen is volgens ditzelfde artikel een omgevingsvergunning brandveilig gebruik vereist.

Ook kan niet-vergunning gebonden handhaving aan de orde zijn als het gaat om meldingen en klachten die bij de gemeente binnen komen, bijvoorbeeld overlast en/of illegale bewoning. De gemeente handhaaft bij overlast op basis van de Wet aanpak woonoverlast gemeenten en conform de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Dit is de gemeentelijke regelgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid. De overlastmeldingen worden geregistreerd op adresniveau. Het gewenste effect is dat overlast wordt gestopt of zich niet herhaalt.

Hoewel overlast bij elke woonsituatie kan voorkomen en niet is voorbehouden aan arbeidsmigranten, vraagt het voorkómen van overlast bij huisvesting van arbeidsmigranten aandacht. De verantwoordelijkheid ligt in eerste instantie bij de beheerder van de locatie(s) zelf, maar als het gaat om de openbare ruimte is de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk.

Deelname aan de samenleving

De doelgroep van arbeidsmigranten is op het eerste oog zelfredzaam omdat zij werk en inkomen hebben. Net als alle inwoners kunnen zij zich tot de (lokale) overheid wenden indien nodig. Vaak weten zij echter door een aantal zaken niet altijd de weg te vinden in de Nederlandse samenleving. Ze zijn voor de overheid vaak onvindbaar doordat ze niet staan ingeschreven, ze zijn soms sterk afhankelijk van de werkgever of het uitzendbureau (met het risico van uitbuiting) en ze hebben als EU burger geen inburgeringsplicht waardoor ze de taal vaak niet machtig zijn.

Bovenstaande punten maken dat op sociaal gebied, ondanks de zelfredzaamheid, toch enige specifieke aandacht gewenst is voor deze doelgroep. De belangrijkste rol die de gemeente heeft, is het komen tot een goed toegankelijke informatievoorziening voor arbeidsmigranten. Dat kan via een regionale website (met doorverwijzingen naar andere relevante websites zoals van de organisatie Polonia, de inspectie SZW en het ministerie van BZK) en gemeentelijke informatiekanalen, maar ook door te participeren in facebookgroepen van arbeidsmigranten. Met werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters kan worden overeengekomen dat ook zij zorgen voor een goede informatievoorziening. De gemeente zou verder een vast aanspreekpunt kunnen instellen voor arbeidsmigranten zelf en de overige inwoners, werkgevers enz. die vragen hebben over arbeidsmigranten.

Maatschappelijke organisaties, verenigingen en burgers kunnen een bijdrage leveren aan de integratie van langdurig of permanent verblijvende arbeidsmigranten in onze samenleving. Het leren van de Nederlandse taal is essentieel. Bij burgers kan het om 'maatjes' projecten gaan, bij verenigingen om bijvoorbeeld arbeidsmigranten deel te laten uitmaken van een voetbalteam. Bibliotheken en scholen kunnen een belangrijke rol spelen bij het taalonderwijs. Ook het onderwijs aan de kinderen is een aandachtspunt. Soms hebben zij scholingsachterstanden die vergelijkbaar zijn met de kinderen van asielzoekers c.q. statushouders.

Een toename van het aantal arbeidsmigranten leidt ook tot een toename van gezondheidsvraagstukken. Dit geldt onder andere op het gebied van de preventieve gezondheidszorg (gezonde leefstijl) en als het om gezinnen gaat; de jeugdgezondheidszorg. De zorgtaken hiervoor worden uitgevoerd door GGD. Hiervoor wordt nadrukkelijk samengewerkt met ketenpartners rondom de opvang en integratie van deze doelgroep.

Bijlage 1: Toetsingskader beleidsplan arbeidsmigranten Neder-Betuwe

Gemeentelijke eisen huisvesting tijdelijke arbeidskrachten in de land- en tuinbouw

- De woonruimte moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt.²
- Er moet een vergunning dan wel melding voor brandveilig gebruik zijn.³
- Minimaal 5m² gebruiksoppervlak (GBO) per persoon (eis LTO)
- Aanwezigheid van sanitair, badruimte, verblijfsruimte en kookgelegenheid
- De huisvesting is uitsluitend bedoeld voor seizoenarbeiders die tijdelijk werkzaam zijn voor het betreffende, of naastgelegen, agrarische bedrijf.
- Het betreft wisselend gebruik, afhankelijk van de bedrijfsmatige noodzaak in de productie.
- Aangehouden moet worden dat de omvang van de overnachtingsaccommodatie en/of het aantal te realiseren woonunits is afgestemd op de behoefte aan tijdelijke arbeidskrachten.
- Alle benodigde parkeervoorzieningen moeten binnen het bouwvlak worden gerealiseerd.
- De bedrijfsgebouwen mogen voor dit doel worden ingericht voor een overnachtingsaccommodatie, die niet geschikt is voor zelfstandige bewoning, en/of daarbij behorende voorzieningen.
- Indien aangehouden wordt dat onvoldoende ruimte aanwezig is binnen de aanwezige bedrijfsgebouwen, dan mogen deze voor dit doel ook worden uitgebreid of nieuw gebouwd, waarbij de regels voor bedrijfsgebouwen overeenkomstig dit voorschrift van toepassing zijn.
- Als mogelijkheden voor de genoemde overnachtingsaccommodatie redelijkerwijs ontbreken, mag in plaats daarvan en maximaal gedurende 4 aaneengesloten maanden per kalenderjaar, binnen het bouwvlak tijdelijke woonunits worden geplaatst, met geen hogere bouwhoogte dan 3 m en mits wordt voorzien in een doeltreffende landschappelijke inpassing.

Gemeentelijke eisen huisvesting mid stay (het toetsingskader):

- Huisvesting arbeidsmigranten is alleen toegestaan in bestaande bouw of waar bebouwing is toegestaan op basis van het vigerende bestemmingsplan.
- Initiatief past binnen de aard en schaal van de omgeving.
- Nieuwe kamergewijze verhuur van woningen is niet toegestaan.
- De huisvesting mag niet leiden tot onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden van de belendende percelen.
- Er moet een vergunning dan wel melding voor brandveilig gebruik zijn.
- Landschappelijke inpassing.
- Er moet sprake zijn van een goed woon- en leefklimaat.
- De woonruimte moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt.
- De woonruimte moet voldoen aan de eisen van het SNF-keurmerk.
- Slaapvertrekken voor maximaal 2 personen.
- Kinderen worden met ouder(s) gehuisvest in een volledig zelfstandige woonruimte.

Voorzieningen

- Ingerichte buitenruimte.
- Gelegenheid voor ontspanning en sport en spel.
- Passend bij omvang voorzieningen (denk aan sportruimte, winkel, visvijver).
- Voldoende ruimte voor de opslag van fietsen, tuinmeubilair, e.a.
- Voldoende capaciteit voor verzamelen van afval, waarbij wordt voldaan aan de in de gemeente geldende eisen voor het scheiden en aanbieden van afval.

Beheer

- Eén aanspreekpunt voor de bewoners, gemeente, hulpdiensten en omwonenden.
- 24/7 toezicht en/of beheer.
- Huis- en gedragsreglement inclusief veiligheid en belangrijke telefoonnummers of websites, in de taal van de aanwezige bewoners die op een goed zichtbare plaats is opgehangen.
- Binnen- en buitenruimten zijn schoon, heel en veilig is.

Verkeer en vervoer

- Goede ontsluiting verkeer.
- Voldoende parkeergelegenheid: minimaal 0,8 parkeerplaats per persoon op eigen terrein.
- Goede bereikbaarheid voor hulpdiensten
- Afhankelijk van omvang huisvesting en locatie kan gevraagd worden om een vervoersplan.

Bijlage 2: Woontoets gemeente Tiel

Beoordelingsformulier leefbaarheidstoets		
	Datum indiening:	
	Adres pand:	
	Dossiernummer:	
	Vraag:	Antwoord:
1	Hoeveel woningen telt de betreffende straat en hoeveel zijn daarvan gesplitst of omgezet in kamerbewoning, zowel illegaal als legaal?*	
2	Is er sprake van clustervorming**?	
3	Zijn al eerder aanvragen in de betreffende straat geweigerd of verleend?	
4	Is het laatste half jaar sprake van meer dan 4 meldingen/klachten/signalen bij gemeente en politie per maand vanuit meerdere adressen in de betreffende straat t.a.v. overlast als gevolg van parkeren, stank, geluid, drank –en drugsmisbruik, schending van de veiligheid, plaatsen van fietsen, op straat laten staan van klike's en/of vuilniszakken en vandalisme? Zo ja, hoeveel?	
5	Wat is het beeld van de wijk en in welke mate wordt er overlast ervaren in de wijk?	
6	Zijn er overige relevante factoren aanwezig rondom de woning? (vb: horecagelegenheden, prostitutie, coffeeshops, probleemgezinnen, etc.)	
Oordeel n.a.v. bovenstaande antwoorden:		

Advies: positief/negatief

* Hier is van belang dat wordt bekeken welke vergunningen al zijn verleend. Daartoe wordt een zogenoemde stippenkaart gebruikt om alle woningen waarvoor in het verleden vergunningen tot onttrekking, samenvoeging en eventueel kadastrale splitsing zijn verleend, rondom de woning waarvoor nu een vergunning wordt aangevraagd, inzichtelijk te maken. Deze stippenkaart wordt gevuld n.a.v. aanvragen die binnenkomen, in overleg met de gebiedsconsulente en wijkagent van de betreffende wijk.

** Clustervorming: Spreiding van woningen waarvoor een vergunning tot met name omzetting is verleend, is wenselijk. Clustervorming binnen bijvoorbeeld delen van straten kan ten koste gaan van de leefbaarheid in die delen van straten.