

Huisvesting van arbeidsmigranten

Onderzoeksrapport

13 september 2021

Colofon

Rekenkamer Waadhoeke

dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

Contactgegevens

Email: rekenkamer@waadhoeke.nl

Website: www.waadhoeke.nl



Huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke



Doel

- Inzicht krijgen in
- de wijze waarop de gemeente voorziet in de woonbehoefte van arbeidsmigranten
 - de mate waarin zij daarmee inspeelt op recente ontwikkelingen



Methoden

- Literatuuronderzoek
- Analyse van beleidsdocumenten
- Interviews
- Online enquête
- Analyse van raadvragen



Werkgroep Huisvesting Arbeids- migranten

- Gemeente
- Woningcorporatie
- Uitzendorganisatie
- Dorpsbelang/wijkraad
- Werkgever
- Huurdersorganisatie

Conclusies



Beleid

- Specifiek beleid
- Onderbouwd door onderzoek
- Intensieve betrokkenheid van verschillende stakeholders



Beleidsproces

- Belangrijke rol werkgroep bij totstandkoming beleid
- Rol werkgroep in vervolgproces onduidelijk
- Verschillen van inzicht binnen de werkgroep



Uitdagingen

- Actueel beeld van omvang en samenstelling doelgroep
- Realisatie (grootschalig) maatwerk
- Ondersteuning integratie van arbeidsmigranten
- Zicht op effectiviteit van beleid en uitvoering



Aanbeveling 1

Verduidelijken rol en positionering werkgroep



Aanbeveling 2

Aanscherpen rol gemeente



Aanbeveling 3

Investeren in monitoring

Inhoud

Hoofdstuk 1 Aanpak onderzoek	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel- en vraagstelling	5
1.3 Onderzoeksmethoden	6
1.4 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2 Normenkader	7
Hoofdstuk 3 Huisvesting arbeidsmigranten	9
3.1 Wonen in de gemeente Waadhoeke	9
3.2 Huisvesting van arbeidsmigranten in Waadhoeke	10
3.2.1 De totstandkoming van het beleid	10
3.2.2 Van inzicht in het huisvestingsvraagstuk naar uitgangspunten voor beleid	12
3.3 Recente ontwikkelingen: corona en de huisvesting van arbeidsmigranten	15
Hoofdstuk 4 Het beleid in de praktijk	17
4.1 Inzicht in het huisvestingsvraagstuk	17
4.1.1 Omvang en samenstelling van de doelgroep	17
4.1.2 De behoefte aan woningen voor arbeidsmigranten	18
4.1.3 De beschikbaarheid van woonruimte voor arbeidsmigranten	18
4.2 Doelen & stakeholders	19
4.2.1 Beleidsdoelen	19
4.2.2 Stakeholderbetrokkenheid	19
4.2.3 Invloed en draagvlak inwoners	20
4.3 Ondersteuning van de integratie van arbeidsmigranten	21
4.4 Kwaliteit & handhaving	22
4.5 Samenwerking & afstemming	23
4.5.1 Samenwerking met andere overheden	23

4.5.2 <i>Interne samenwerking</i>	23
4.6 Inzicht & informatievoorziening	23
4.6.1 <i>Monitoring & evaluatie</i>	23
4.6.2 <i>Het informeren van de raad</i>	24
Hoofdstuk 5 De praktijk beoordeeld	25
5.1 Hoe zijn de gestelde doelen ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten geoperationaliseerd?	25
5.2 Op welke wijze worden de doelen gerealiseerd?	25
5.3 In hoeverre heeft de gemeente zicht op de verwachte en gerealiseerde effectiviteit van de maatregelen en stuurt zij hierop?	26
5.4 Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot de huisvesting van arbeidsmigranten?	26
Hoofdstuk 6 Conclusies & aanbevelingen	29
6.1 Conclusies	29
6.2 Aanbevelingen	30
Bronnen	31
Beleidsdocumenten	31
Overig	31
Bestuurlijke reactie	32
Nawoord rekenkamer	37

Hoofdstuk 1 Aanpak onderzoek

1.1 Aanleiding

De gemeente Waadhoeke wordt geconfronteerd met verschillende vraagstukken voor wat betreft (de uitvoering van) het woonbeleid. Demografische ontwikkelingen spelen daarbij een rol. Zo is er sprake van een (licht) dalend aantal inwoners en veranderen de wensen ten aanzien van wonen. Er is meer behoefte aan levensloop bestendig wonen, wonen in kleine groepen en duurzaam wonen. Bepaalde doelgroepen vragen om extra aandacht.

Eerder hebben de verschillende raadsfracties bij de rekenkamer aangegeven dat er in het bijzonder interesse is in de wijze waarop arbeidsmigranten in de gemeente worden gehuisvest. De recente coronacrisis heeft vergaande gevolgen gehad voor de huisvesting van deze groep inwoners. In 2020 heeft het kabinet het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onder aanvoering van Emile Roemer ingesteld om voorstellen te doen om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren. Deze voorstellen betreffen deels de rol die gemeenten hebben met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten. Gezien de vraag van de gemeenteraad en de recente ontwikkelingen heeft de rekenkamer ervoor gekozen de huisvesting van arbeidsmigranten door de gemeente Waadhoeke als uitgangspunt van dit onderzoek te nemen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van dit rekenkameronderzoek is om inzichtelijk te maken op welke wijze de gemeente Waadhoeke voorziet in de woonbehoefte van arbeidsmigranten en in hoeverre en op welke wijze zij daarmee inspeelt op de recente ontwikkelingen daarin. De centrale vraag luidt dan ook:

Op welke wijze voorziet de gemeente Waadhoeke in de woonbehoefte van arbeidsmigranten en in hoeverre en op welke wijze speelt zij daarmee in op recente ontwikkelingen?

Deze centrale vraag wordt uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke normen kunnen worden geformuleerd met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten?
2. Hoe zijn de gestelde doelen ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten geoperationaliseerd?
3. Op welke wijze worden de doelen gerealiseerd?
4. In hoeverre heeft de gemeente zicht op de verwachte en gerealiseerde effectiviteit van de maatregelen en stuurt zij hierop?
5. Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot de huisvesting van arbeidsmigranten?

1.3 Onderzoeksmethoden

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen werden verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Allereerst vond er een analyse van relevante (beleids)documenten plaats. Hiermee werd antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2 en (deels) 3. Daarnaast werden verschillende partijen die betrokken zijn bij de huisvesting van arbeidsmigranten bevraagd. Binnen de gemeente Waadhoeke werd gesproken met de portefeuillehouder en (meermaals) met de coördinator huisvesting arbeidsmigranten. Ook vond er een digitale enquête plaats onder de leden van de werkgroep huisvesting arbeidsmigranten. Aan deze enquête werd deelgenomen door vertegenwoordigers vanuit de gemeente Waadhoeke (3x), een woningcorporatie (1x), een uitzendorganisatie (1x), inwoners vertegenwoordigd door dorpsbelang/Plaatselijk Belang/wijkraad (2x), een werkgever (glastuinbouwbedrijf, 1x) en een huurdersorganisatie (1x). Hiermee werd een antwoord geformuleerd op onderzoeksvraag 3 en 4. Onderzoeksvraag 5 werd beantwoord door het analyseren van raadsragen, moties en amendementen die betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten. Het onderzoek vond plaats in de periode november 2020 t/m juni 2021.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het normenkader gepresenteerd. Deze normen gaan specifiek in op de (formulering van de) doelen en de maatregelen die worden ingezet ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten, het zicht en de sturing hierop en de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Dit is nodig om later deze elementen te kunnen analyseren en beoordelen. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe het beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten tot stand is gekomen en wat hierin de belangrijkste uitgangspunten zijn. Ook wordt ingegaan op de aanbevelingen die vanuit het Rijk aan gemeenten zijn meegegeven naar aanleiding van (de gevolgen van) de coronacrisis voor arbeidsmigranten. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens aan de hand van de ervaringen van de verschillende betrokkenen weergegeven hoe het beleid in de praktijk invulling krijgt. In hoofdstuk 5 wordt de praktijk afgezet tegen de normen die gesteld kunnen worden aan de huisvesting van arbeidsmigranten, normen die zijn ontleend aan het beleid en de aanbevelingen vanuit het Rijk, maar ook aan eerder (rekenkamer)onderzoek. In hoofdstuk 6, tenslotte, worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Hoofdstuk 2 Normenkader

Op basis van eerder (rekenkamer)onderzoek naar de huisvesting van arbeidsmigranten kan een normenkader worden opgesteld wat gebruikt kan worden bij het analyseren en beoordelen van de praktijk in de gemeente Waadhoeke. Hiermee wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1. Dit normenkader ziet er als volgt uit:

Tabel 2.1 Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen
Hoe zijn de gestelde doelen ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten geoperationaliseerd?	- De gemeente heeft een actueel beeld van de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten die woont in de gemeente en heeft zicht op de huidige en toekomstige behoefte aan en beschikbaarheid van woningen - Voor de huisvesting van arbeidsmigranten zijn heldere beleidsdoelen vastgelegd die zijn onderbouwd vanuit een duidelijk beeld over de ontwikkeling van vraag naar en aanbod van woningen voor deze doelgroep - In het proces van beleidsvorming zijn de belangrijkste stakeholders actief betrokken
Op welke wijze worden de doelen gerealiseerd?	- De huisvesting van arbeidsmigranten is van voldoende kwaliteit - De gemeente handhaaft – voor zover dit binnen haar verantwoordelijkheden valt - de naleving van bestaande regelgeving op het terrein van woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten - Er is aantoonbaar draagvlak onder de inwoners voor de wijze waarop arbeidsmigranten in de gemeente worden gehuisvest - Er vindt regionale afstemming en samenwerking plaats met de provincie en omringende gemeenten over relevante ontwikkelingen rond de huisvesting van arbeidsmigranten - De gemeente heeft prestatieafspraken gemaakt met woningcorporaties, huurdersverenigingen, werkgevers en uitzendorganisaties over de huisvesting van arbeidsmigranten en heeft deze geborgd door middel van een convenant - De gemeente zorgt voor een basisaanbod voor arbeidsmigranten, waaronder taaleducatie
In hoeverre heeft de gemeente zicht op de verwachte en gerealiseerde effectiviteit van de maatregelen en stuurt zij hierop?	- Binnen de gemeentelijke organisatie wordt informatie over arbeidsmigranten gedeeld en afgestemd - Het gevoerde beleid wordt periodiek gemonitord en geëvalueerd - De gemeente speelt in op veranderende (woningmarkt)omstandigheden door het tussentijds aanvullen of aanpassen van het beleid en/of de maatregelen die worden ingezet
Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot de huisvesting van arbeidsmigranten?	- De gemeenteraad heeft vooraf heldere eisen aan de informatievoorziening gesteld - De gemeenteraad is geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van het beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten en heeft op deze manier invulling kunnen geven aan haar kaderstellende rol

	• Het college informeert de gemeenteraad op adequate wijze over ontwikkelingen rond de woon- en leefsituatie van arbeidsmigranten in de gemeente. De raad heeft daardoor voldoende zicht op de effectiviteit van beleid en uitvoering om zijn controlerende rol in te vullen
--	--

Hoofdstuk 3 Huisvesting arbeidsmigranten

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten tot stand is gekomen en wat hierin de belangrijkste uitgangspunten zijn. Ook wordt ingegaan op de aanbevelingen die vanuit het Rijk aan gemeenten zijn meegegeven naar aanleiding van (de gevolgen van) de coronacrisis voor arbeidsmigranten.

3.1 Wonen in de gemeente Waadhoeke

In het voorjaar van 2020 heeft de gemeente Waadhoeke haar Woonvisie opgesteld. In de begeleidende brief aan de raad (d.d. 1 mei 2020 en behandeld in de raad van 28 mei 2020) wordt als hoofddoel genoemd: “[...] willen wij er voor zorgen dat er alle redenen zijn om in Waadhoeke te blijven wonen en te komen wonen”. In de Woonvisie van de gemeente wordt voor de periode 2020-2030 gekeken naar de grotere ontwikkelingen waarop de visie wordt gebaseerd en worden de doelen uitgewerkt. Demografische ontwikkelingen zijn belangrijk. Zo is er sprake van een licht dalend aantal inwoners, meer ouderen, meer mensen die alleen wonen (levensloop bestendig willen wonen). Ook is er sprake van andere wensen ten aanzien van wonen, zoals wonen in kleine groepen en duurzaam wonen. De energietransitie speelt een grote rol in het wonen. Wonen gaat niet alleen over het huis, maar ook over de woonomgeving. Het sociale aspect is belangrijk; de manier waarop mensen in straten en kernen samen wonen. Door marktonderzoek is in beeld gebracht hoeveel vraag (daling of stijging) naar woningen te verwachten is in de diverse kernen, dorpen en steden.

In de Woonvisie is specifiek aandacht voor bepaalde doelgroepen, zoals ouderen (bij vernieuwing levensloopbestendig bouwen, kleinschalige woon-zorgvormen en voldoende aanbod van zorgvoorzieningen), woningeigenaren, sociale huur (als type woning, niet gespecificeerd naar doelgroep), jongeren (er zijn nauwelijks betaalbare (koop) woningen) en mensen die extra aandacht nodig hebben (bijv. met een VG- of GGZ-indicatie, dak- of thuislozen, ex-gedetineerden, ex-psychiatrische patiënten, arbeidsmigranten en statushouders).

Ten aanzien van arbeidsmigranten wordt in de Woonvisie opgemerkt (2020, p.22): *“We hanteren het ‘de straat is de maat’-principe wanneer bijzondere doelgroepen onzelfstandig gehuisvest worden. Voor arbeidsmigranten is dit in beleid vastgelegd. De belangrijkste uitgangspunten zijn: maximaal 1% van de woningen in een dorp en maximaal 10% van de woningen in een straat mogen gebruikt worden voor kamergewijze verhuur. Woningen met kamergewijze verhuur moeten minimaal 25 meter uit elkaar staan.”*

3.2 Huisvesting van arbeidsmigranten in Waadhoeke

3.2.1 De totstandkoming van het beleid

Op 8 maart 2018 heeft de gemeenteraad van de gemeente Waadhoeke besloten om het beleid van de voormalige gemeente Franekeradeel op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten te actualiseren. Het college van B&W gaf hier uitvoering aan door een beleidsregel¹ voor de gemeente Waadhoeke vast te stellen. Dit was een noodverband: van de vier fusiegemeenten (Franekeradeel, Menaldumadeel, Littenseradeel, het Bildt) had alleen de voormalige gemeente Franekeradeel beleid op dit onderwerp. Deze beleidsregel krijgt vorm aan de hand van een aantal toetsingscriteria. Basis van de toetsingscriteria zijn een aantal algemene uitgangspunten, waaronder het uitgangspunt dat geen huisvesting van arbeidsmigranten is toegestaan:

- in het buitengebied
- op bedrijventerreinen/industrieterreinen
- binnen recreatieve voorzieningen
- binnen bedrijfswoningen

Bij mogelijke vergunningverlening wordt het gebruik van een pand tijdelijk gewijzigd, waarbij een omgevingsvergunning wordt verleend voor de duur van ten hoogste 5 jaar. Hiermee wordt ingespeeld op de bestaande behoefte, maar tegelijkertijd geborgd dat het oorspronkelijk bedoelde en bestemde gebruik van woningen (de huisvesting van een huishouden) gerespecteerd blijft en dus geen onevenredige woningonttrekking plaatsvindt. Bij voortzetting van het gebruik is eenmalige verlenging van de vergunning voor de duur van 5 jaar mogelijk. Wanneer na deze termijn nog steeds sprake is van een actuele behoefte, dan kan een vergunning worden verleend om het gebruik permanent te wijzigen. Aangegeven wordt dat monitoring hierop belangrijk is, omdat op deze manier geborgd blijft dat er wel echt sprake moet zijn van een actuele behoefte voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De toetsingscriteria die voor alle kernen gaan gelden zijn:

- Maximaal 1% van het totaal aantal woningen per kern zou kunnen worden omgezet voor de huisvesting van arbeidsmigranten
- Per woning zijn maximaal 4 arbeidsmigranten toegestaan
- Per woning moet sprake zijn van een minimale afstand van 25 meter tot de eerstvolgende woning, die voor de huisvesting van arbeidsmigranten gebruikt zou mogen worden

¹ Beleidsregel Toetsingscriteria Huisvesting Arbeidsmigranten gemeente Waadhoeke, 20 maart 2018.

- Tevens geldt een maximum van 10% van het aantal woningen per straat, dat mag worden omgezet voor de huisvesting van arbeidsmigranten

Voor de stad Franeker en Sint Annaparochie worden nog aanvullende toetsingscriteria geformuleerd gericht op huisvesting in appartementencomplexen. In de Memo Toetsingscriteria Huisvesting Arbeidsmigranten wordt opgemerkt dat de wijze waarop de beleidsharmonisatie Huisvesting van Arbeidsmigranten en de bijbehorende toetsingscriteria tot stand zijn gekomen in lijn is met de werkwijze die de nieuwe Omgevingswet voorstaat: niet alles aan de voorkant regelen, maar aan de achterkant maatwerk leveren. *“Het is derhalve niet van belang waar alle arbeidsmigranten op dit moment verblijven en hun onderkomen vinden. Het is van belang dat de gemeente Waadhoeke daar waar gewenst door middel van melding van overlast middels het “piep”-systeem handhavend kan optreden”*, aldus de gemeente Waadhoeke. De gemeente geeft verder nog aan dat er daarnaast ruimte zal blijven voor maatwerk, omdat er zich altijd een initiatief kan voordoen dat niet past binnen de toetsingscriteria, maar om uiteenlopende redenen toch een wenselijke ontwikkeling is. In dergelijke gevallen zal een “Nee, tenzij” principe gelden, waarbij op basis van een locatiegerichte maatwerkbenadering gekeken kan worden of medewerking mogelijk is. Uitgangspunt is om de directe omgeving hierbij nauw te betrekken.

Vervolgens werd in gesprek tussen gemeente en werkgevers duidelijk dat de werkgevers het beleid niet passend vonden. De werkgevers konden meer arbeidsmigranten huisvesten, maar daar was geen ruimte voor. Daarop besloot de gemeente voorlopig niet te handhaven. Bij bewoners van enkele dorpen ontstond vervolgens de zorg dat situaties konden ontstaan die negatief zouden uitpakken voor de leefbaarheid. In reactie hierop besloot de gemeente een stap terug te zetten door in een tweetal dorpen (Oosterbierum en Berltsum) toch te handhaven en gelijktijdig een open gesprek te agenderen, als startpunt voor het maken van nieuw en gedragen beleid met alle belanghebbenden. Een ontwikkeling die, zo merkt de portefeuillehouder hierover op, past binnen het uitgangspunt van nabij besturen van de gemeente. Hierover werd de raad middels een nieuwsbrief van het college geïnformeerd. Over het proces van beleidsvorming wordt hierin opgemerkt dat het college in overleg met alle betrokkenen tot beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten wil komen; *“beleid dat voldoende ruimte biedt om te voldoen aan de behoefte aan huisvesting voor (tijdelijke) arbeidsmigranten en tegelijkertijd rekening houdt met de leefbaarheid en werkgelegenheid”*. De volgende stap was het organiseren van een brede bijeenkomst waarin iedereen welkom was om het vraagstuk nader te verkennen en op zoek te gaan naar mogelijke oplossingsrichtingen. Hieruit ontstond de werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten. Deze werkgroep bestaat uit een afvaardiging van bewoners uit dorpen en wijken, huurdersverenigingen, werkgevers, uitzendorganisaties, aanbieders van huisvesting, de woningcorporatie, de gemeente en de arbeidsmigranten zelf. De leden van de werkgroep hebben zich zelf gemeld. De plaatsen waar zich problemen voordeden met arbeidsmigranten (Oosterbierum, Berltsum en Franeker) zijn vertegenwoordigd in de werkgroep. De portefeuillehouder geeft aan het heel prettig te vinden dat de vertegenwoordigers van de dorpen het over de aanpak hadden en niet over de mensen; er was geen sprake van stigmatisering. Zij is erg tevreden over hoe het proces rond de totstandkoming van het beleid is verlopen en constateert: *“Mensen steken er veel tijd in en zijn gezamenlijk tot een voorstel gekomen waarbij de belangen van de dorpen centraal staan”*. De werkgroep heeft de volgende doelen opgesteld (KAW: 2019, p.5):

1. Het voorzien in goede en voldoende huisvesting voor de huidige en toekomstige groep arbeidsmigranten
2. Het waarborgen van vitale en leefbare dorpen en wijken, voor reguliere bewoners en arbeidsmigranten, bijvoorbeeld door de huisvesting van arbeidsmigranten te spreiden
3. Het realiseren van een positief investeringsklimaat voor werkgevers en aanbieders van huisvesting

3.2.2 Van inzicht in het huisvestingsvraagstuk naar uitgangspunten voor beleid

In 2019 heeft het Expertisecentrum Flexwonen opdracht gekregen om een verkenning uit te voeren naar aard en omvang van het aantal arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke en de verwachte toekomstige inzet van deze tijdelijke werknemers. Ook is gevraagd te onderzoeken in hoeverre het huisvestingsaanbod overeenkomt met de huisvestingsvraag, nu en in de nabije toekomst. Uit het onderzoek kwam naar voren dat in 2018/2019 in de gemeente tussen de 1.500 en 2.200 arbeidsmigranten wonen en dat er tussen de 1.200 en 1.850 arbeidsmigranten werken. Bij het wonen wordt onderscheid gemaakt tussen short stay (maximaal een jaar) en long stay. De bedrijvigheid in de gemeente Waadhoeke heeft een sterk agrarische oriëntatie waarbij sprake is van relatief veel seizoensgebonden werk. Circa zeventig procent van de arbeidsmigranten werkt en verblijft korter dan een jaar in de gemeente Waadhoeke. In de meeste gevallen is dat een periode van zes tot acht maanden. Landelijk ligt het aantal short-stayarbeidsmigranten op dertig procent. Dat aandeel ligt in de gemeente Waadhoeke met zeventig procent dus aanzienlijk hoger.

Voor het beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten zijn vervolgens door KAW en de werkgroep huisvesting arbeidsmigranten de volgende uitgangspunten beschreven (2019, p.15 e.v.):

Accommodatie

- Echt grootschalige huisvesting, dat wil zeggen, meer dan 50 arbeidsmigranten in één complex, past niet binnen de gemeente Waadhoeke; ook niet bij de werkgever op het terrein. De werkgroep adviseert de gemeente dan ook geen medewerking te verlenen aan dit soort initiatieven.
- De werkgroep wil arbeidsmigranten kwalitatief goede en prettige huisvesting bieden en adviseert daarom om als minimale kwaliteitseis de norm van Stichting Normering Flexwonen (SNF) te hanteren voor *alle* aanbieders van huisvesting aan arbeidsmigranten en dus niet alleen voor huisvesting die door uitzendorganisaties wordt aangeboden. Huisvestingslocaties van de organisaties die zich aanmelden bij SNF worden jaarlijks gecontroleerd.

Locaties

- De werkgroep adviseert om in te zetten op het voorkomen van frequente wisseling van arbeidsmigranten in dorpen en wijken en ziet daarom in de dorpen en wijken bij voorkeur de long stay arbeidsmigrant en de circulaire arbeidsmigrant die jaarlijks terugkeert. De werkgroep vraagt de gemeente om dit mee te nemen in de te maken afspraken met werkgevers, uitzendorganisaties en aanbieders van huisvesting.

- De werkgroep vindt dat gebouwen die zich lenen voor grootschaligere huisvesting van arbeidsmigranten in dorpen en wijken benut kunnen worden voor huisvesting, mits hiervoor draagvlak bestaat in het dorp of de wijk en er voldaan wordt aan de SNF-norm.
- De werkgroep adviseert huisvesting bij de werkgever op het terrein mogelijk te maken voor arbeidsmigranten met een korte verblijfsduur (short stay).
- De provincie Fryslân staat momenteel de realisatie van huisvestingaccommodaties in het buitengebied niet toe. De werkgroep maakt daar de kanttekening bij dat als er onvoldoende geschikte locaties zijn om aan de huisvestingsvraag te voldoen of als via een maatwerkoptie een geschikte locatie wordt aangedragen, realisatie van huisvesting in het buitengebied mogelijk moet zijn, ook op bedrijventerreinen. De werkgroep adviseert de gemeente om hierover met de provincie alvast het gesprek te starten en te verkennen welke stappen gezet moeten worden om deze noodoplossing mogelijk te maken.
- De werkgroep adviseert geen huisvesting van arbeidsmigranten toe te staan op recreatieparken.

Huisvesting door woningcorporaties

- De werkgroep adviseert bij de totstandkoming van de eerstvolgende prestatieafspraken tussen de gemeente, de woningcorporaties en de huurdersverenigingen het thema arbeidsmigranten een plek te geven. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de huisvesting van arbeidsmigranten met bij voorkeur een lange verblijfsduur (dit met oog op leegstand in de winter als aan short stay arbeidsmigranten verhuurd wordt) en de stapeling van het vraagstuk door de huisvesting van overige doelgroepen. Hier moet ook het beleid van spreiden en mengen in betrokken worden.

Leefbaarheid

- De werkgroep adviseert de gemeente om te zorgen voor een basisaanbod, waarop andere partijen verder kunnen bouwen. Dit gaat om de inzet van professionele ondersteuning van dorpen en wijken om ontmoeting te faciliteren, de organisatie van een (formeel en informeel) netwerk voor arbeidsmigranten die zich willen vestigen in de regio en het aanbod van taaleducatie. De werkgroep stelt de gemeente voor om budget en capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar te stellen voor een nadere uitwerking hiervan in 2019/2020 en om daarbij de convenantpartners te betrekken.

Voorwaarden voor huisvesting

- Om een goed woon-en leefklimaat voor zowel reguliere bewoners als arbeidsmigranten te waarborgen heeft de werkgroep een aantal algemene en specifieke voorwaarden geformuleerd als advies voor de gemeente. De algemene voorwaarden betreffen kwaliteitseisen en –controles, de aanwezigheid van een vast aanspreekpunt en het voldoen aan de parkeernorm. De specifieke voorwaarden hebben betrekking op spreiden en mengen. Zo mag maximaal één procent van de woningen in een dorp en maximaal tien procent van de woningen in een straat gebruikt worden voor kamergewijze verhuur aan arbeidsmigranten. Woningen met kamergewijze verhuur moeten minimaal 25 meter uit elkaar staan. In appartementengebouwen mag maximaal twintig procent van de woningen worden verhuurd aan arbeidsmigranten en mogen maximaal twee arbeidsmigranten per appartement wonen. Bij kamergewijze verhuur

mogen er maximaal vijf arbeidsmigranten per woning wonen. Bij grootschalige voorzieningen mogen maximaal vijftig personen worden gehuisvest in één complex.

- Een initiatiefnemer kan gebruik maken van een maatwerkoptie, als hij kan aantonen dat er consensus is vanuit het dorp of de wijk. Dorpsbelangen of wijkraad geven hierbij een bindend advies. Dit advies kan bij kleinschalige maatwerkopties direct door dorpsbelangen of de wijkraad worden opgesteld. Het voorgenomen advies van dorpsbelangen of de wijkraad moet gepubliceerd worden in een lokaal huis-aan-huis blad. Bij grootschalige maatwerkopties moet naast publicatie van het voorgenomen advies door dorpsbelangen of de wijkraad ook een openbare avond georganiseerd worden. De informatie die tijdens zo'n avond ter tafel komt wordt gewogen door dorpsbelangen of de wijkraad. Niet elk dorp of elke wijk heeft een georganiseerde bewonersvertegenwoordiging en ook niet elke dorpsbelangenorganisatie of wijkraad zal een advies uit willen of kunnen brengen. Indien dit het geval is, oordeelt de gemeente over het draagvlak. De initiatiefnemer organiseert in dit geval bij een grootschalige maatwerkoptie de openbare avond waarin het plan wordt toegelicht en waar belanghebbenden zich kunnen uitspreken. De gemeente weegt deze informatie mee in haar oordeel over de consensus over het initiatief.

Met de verwachte groei van tien procent van het aantal arbeidsmigranten zou het beschreven beleid betekenen dat er 445 tot 1.145 extra huisvestingsplekken moeten komen.

Naast het hiervoor beschreven beleid adviseert de werkgroep om een convenant op te stellen met alle samenwerkende partijen en prestatieafspraken te maken met aanbieders van huisvesting, werkgevers en uitzendorganisaties. De gemeente zou daarbij moeten optreden als initiatiefnemer om partijen bij elkaar te brengen en als facilitator van dit proces.

Ook wordt door de werkgroep gewezen op het gebrek aan inzicht en cijfers. De werkgroep geeft een aantal adviezen om dit te verbeteren, zoals een inschrijfplicht in de BRP voor werknemers met een verblijf van vier maanden of langer. Daarnaast benadrukt de werkgroep het belang van handhaving; handhaving voorkomt uitwassen en stimuleert kwalitatieve, professionele huisvesting. De werkgroep adviseert gemeente en woningcorporaties actief te handhaven als de spelregels worden overtreden.

De werkgroep adviseert een jaarlijkse evaluatie van het beleid uit te voeren met alle partners van het convenant en tweejaarlijks het onderzoek naar de aantallen arbeidsmigranten te herhalen. Dit zodat de ontwikkelingen gemonitord worden en - indien nodig - tijdig bijgestuurd kan worden. Geadviseerd wordt hierbij rekening te houden met de cyclus van de gemeenteraad.

Het advies van de werkgroep huisvesting arbeidsmigranten wordt op 28 mei 2019 gepresenteerd aan het Kernteam en wordt op 11 juli 2019 in de raad besproken. Het voorstel luidt als volgt:

1. Het advies van de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten over te nemen, de beleidsuitgangspunten vanuit het advies vast te stellen en de voorgestelde acties vanuit het advies van de werkgroep in gang te laten zetten.
2. De aanbevelingen die zijn gedaan tijdens de kernteambijeenkomst van 28 mei 2019 te betrekken bij de verdere uitwerking.

3. In 2020 en 2021 € 100.000,- en in 2022 € 50.000,- beschikbaar te stellen om de verdere uitvoering van het beleid in formatieve zin te borgen en eenmalig € 25.000,- (2019) beschikbaar te stellen om de praktische kosten rondom de uitvoering te bekostigen en deze te dekken uit de algemene reserve.

Het ingediende voorstel wordt unaniem aangenomen door de raad. Op 8 oktober 2019 wordt vervolgens de Beleidsregel Huisvesting Arbeidsmigranten Waadhoeke 2019 vastgesteld. Hiermee wordt het advies juridisch geborgd als zijnde het beleid.

3.3 Recente ontwikkelingen: corona en de huisvesting van arbeidsmigranten

De coronacrisis heeft het de bestaande problemen rond arbeidsmigranten, zoals tekorten aan goede huisvesting en de afhankelijkheid hierbij van de werkgever, opnieuw onderstreept en landelijk op de agenda gezet. Het kabinet heeft het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onder aanvoering van Emile Roemer ingesteld om voorstellen te doen om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren. Doel is het risico op coronabesmetting voor arbeidsmigranten op de korte termijn te laten afnemen en de positie van arbeidsmigranten in Nederland op de langere termijn te versterken. Het aanjaagteam richt zich onder meer op de onderwerpen registratie, wonen, vervoer en werken.

Ten aanzien van het wonen van arbeidsmigranten constateert het aanjaagteam in juni 2020: *“De kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten is vaak ondermaats. Ook bestaat er een tekort aan kwalitatief goede en beschikbare huisvesting voor arbeidsmigranten. [...] Als arbeidsmigranten te dicht op elkaar wonen, is de kans op besmetting met en verspreiding van het coronavirus levensgroot. Daarbij speelt ook dat de samenstelling van de groep die één woning deelt, voortdurend aan verandering onderhevig is”*. Het aanjaagteam doet vervolgens aanbevelingen, waaronder verschillende aanbevelingen voor gemeenten. Zo wordt de rijksoverheid en gemeenten aanbevolen om op korte termijn in overleg met keurmerken en huisvesters zelf een quick scan te maken van de beschikbaarheid van en de behoefte aan woningen, wanneer ervan wordt uitgegaan dat per arbeidsmigrant één slaapkamer beschikbaar wordt gesteld en te onderzoeken hoe de eventuele extra huisvestingsunits die nodig zijn om de anderhalve meter in de huisvestingslocaties te waarborgen, ruimtelijk mogelijk kunnen worden gemaakt. Voor de langere termijn wordt provincies en gemeenten aanbevolen om hoge prioriteit te maken van het creëren van huisvesting voor arbeidsmigranten en om hierbij zoveel mogelijk samen te werken, bijvoorbeeld op regionaal niveau. Lokaal zou er een visie voor de bouw van woningen voor arbeidsmigranten ontwikkeld moeten worden. Aangegeven wordt dat het kabinet onlangs extra middelen beschikbaar heeft gesteld voor huisvesting van specifieke groepen (arbeidsmigranten, asielzoekers en daklozen) en dat het belangrijk is om op korte termijn tot een effectieve inzet van deze middelen te komen. Ook is het volgens het aanjaagteam belangrijk dat gemeenten in de gemeentelijke omgevingsvisies, bestemmingsplannen en onder de Omgevingswet meteen meenemen waar en hoe arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden. Tot slot zouden de ministeries van BZK en SZW en gemeenten de twee bestaande keurmerken voor de huisvesting van arbeidsmigranten (SNF en AKF) door ontwikkelen tot één gezamenlijk keurmerk, dat goed controleerbaar en handhaafbaar is en als basisnorm kan worden gebruikt. In dat proces zouden

de criteria van de keurmerken ook onder de loep moeten worden genomen en op onderdelen moeten worden aangescherpt.

In de reactie van het kabinet op de aanbevelingen (3 juli 2020) wordt aangegeven dat de coronacrisis de bestaande problemen rond arbeidsmigranten, zoals tekorten aan goede huisvesting en de afhankelijkheid van de werkgever, alleen maar pregnanter en zichtbaarder heeft gemaakt en dat het kabinet de coronacrisis aangrijpt om door middel van een gecoördineerde aanpak deze problemen te lijf te gaan. Het kabinet onderschrijft de meeste aanbevelingen van het aanjaagteam, maar erkent daarbij wel dat diverse aanbevelingen extra inspanningen vragen van in het bijzonder de gemeenten waar de problematiek van arbeidsmigranten speelt. Deze extra inspanningen zullen optellen bij alle andere opgaven waar gemeenten voor aan de lat staan en daarom moet worden bezien in hoeverre en onder welke voorwaarden deze extra inspanningen haalbaar zijn voor gemeenten, dan wel in welke mate gemeenten bereid zijn hier binnen hun mogelijkheden prioriteit aan te geven. Het kabinet ziet minder in het ontwikkelen van één keurmerk en vindt het beter in te zetten op het snel realiseren van nieuwe en kwalitatief goede (grootschalige) locaties, passend bij de regionale behoefte van het bedrijfsleven. Het opstellen van een regionale en lokale woonvisie voor arbeidsmigranten kan volgens het kabinet helpen bij het realiseren van nieuwe huisvestingslocaties (2020, p.8): *“Daarbij geldt dat het belangrijk is dat gemeenten op visieniveau bij de inrichting van de leefomgeving naast het bestemmen van bedrijvigheid meteen meenemen waar en hoe arbeidsmigranten gezond en veilig gehuisvest kunnen worden en hoe snel en flexibel ingespeeld kan worden op plotselinge vraag naar tijdelijke huisvesting voor deze doelgroep”*.

Hoofdstuk 4 Het beleid in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt op basis van de interviews en enquête beschreven op welke wijze in de praktijk invulling wordt gegeven aan het beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke. Daarbij komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- Inzicht in het huisvestingsvraagstuk
- Doelen & stakeholders
- Ondersteuning van integratie
- Kwaliteit & handhaving
- Samenwerking & afstemming
- Inzicht & informatievoorziening

4.1 Inzicht in het huisvestingsvraagstuk

4.1.1 Omvang en samenstelling van de doelgroep

Het ontbreken van zicht op de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke wordt op dit moment als grootste uitdaging ervaren. Het merendeel van de leden van de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten is van mening dat er geen actueel beeld is van de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten die in de gemeente woont. De schattingen uit het rapport van Flexwonen uit 2019 zijn nog steeds het uitgangspunt voor de gemeente. Vanuit de huurdersvereniging wordt daarbij opgemerkt dat de aantallen uit dit onderzoek afwijken van de aantallen die bij de huurdersorganisatie bekend zijn.

De werkgroep heeft, zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven, in haar advies aangegeven dat er ingezet zou moeten worden op het voorkomen van frequente wisseling van arbeidsmigranten in dorpen en wijken en ziet daarom in de dorpen en wijken bij voorkeur de long stay arbeidsmigrant en de circulaire arbeidsmigrant die jaarlijks terugkeert. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat de arbeidsmigrant zich bij een langer verblijf zelf kan inschrijven bij een woningcorporatie en zich kan aanmelden voor een huurwoning. Hoewel de werkgroep de wens heeft dat de gemeente stuurt op een andere verhouding tussen short stay en long stay arbeidsmigranten kan de gemeente daar in de praktijk weinig invloed op uitoefenen. Ze kan daarvoor eigenlijk alleen in gesprek gaan met werkgevers. Ten tijde van dit onderzoek is de gemeente hierover met één werkgever in gesprek. Eén van de respondenten merkt in dit verband op: *“Het beleid ziet op kamergewijze verhuur aan arbeidsmigranten, niet op arbeidsmigranten in het algemeen. [...] Wij hebben geen beeld van de samenstelling van de groep arbeidsmigranten. De vergunningverlening ziet op de kamergewijze verhuur in strijd met het bestemmingsplan. Of er Polen, Roemenen of Grieken wonen in een kamerverhuurpand maakt niet uit. Voor EU burgers geldt vrij verkeer van personen [...]”*.

De oorzaak van het beperkte inzicht in het huisvestingsvraagstuk van arbeidsmigranten is volgens de gemeente het registratieprobleem wat zich ook in andere gemeenten voordoet. Dit probleem is tweeledig. Tijdelijke werknemers voor kortdurende klussen, de short stay arbeidsmigranten, zijn niet verplicht zich in te schrijven bij de gemeente gedurende de eerste vier maanden dat zij in Nederland werken. Wanneer zij na die periode blijven dan blijken zij zich in de praktijk vaak alsnog niet te melden bij de gemeente. Daarnaast schiet de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) op dit moment tekort voor een afdoende registratie van arbeidsmigranten, omdat daar geen actueel Nederlands verblijfadres in is opgenomen, enkel een formeel woonadres in het buitenland. De commissie Roemer constateerde dat er met inachtneming van relevante Europese regels werk gemaakt zou moeten worden van een complete en actuele registratie van arbeidsmigranten in de Basis Registratie Personen (BRP), zodat de arbeidsmigrant achterhaalbaar en traceerbaar is. De verplichting daartoe zou vastgelegd moeten worden in de gemeentelijke woonverordening. Bovendien zouden er prikkels gecreëerd moeten worden voor werkgevers om arbeidsmigranten zich goed te laten registreren. De gemeente Waadhoeke is met de Stichting Normering Flexwonen (SNF) in gesprek over een convenant. De SNF beheert de registers van organisaties die aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten voldoen. Met het convenant zou de SNF inzage geven in de registers van alle bij de SNF aangesloten aanbieders van huisvesting in de gemeente Waadhoeke. De SNF wil hier aan meewerken, maar de bij de SNF ingeschreven organisaties, die niet allemaal bij de gemeente bekend zijn, niet. Het bestuur van de SNF buigt zich hier nu over. Ook kijkt de gemeente Waadhoeke naar de mogelijkheden om met lokale werkgevers afspraken te maken. Deze werkgevers zouden kunnen aangeven wie er bij hen werken en waar deze mensen gehuisvest zijn. De mogelijkheden hiertoe moeten nog verder worden onderzocht.

4.1.2 De behoefte aan woningen voor arbeidsmigranten

Op de vraag of er in de gemeente voldoende zicht is op de huidige en toekomstige behoefte aan woningen voor arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke geeft een meerderheid van de werkgroepleden aan dat dit niet het geval is. *“Doordat er geen goed beeld is van het aantal arbeidsmigranten wat in Waadhoeke aanwezig is, is het ook lastig de behoefte aan woningen te bepalen”*, merkt één van hen op. Een ander geeft daarbij aan dat er in het algemeen in Waadhoeke geen krapte op de woningmarkt is: *“Arbeidsmigranten die zich inschrijven bij de woningcorporatie kunnen - net als autochtonen - binnen enkele maanden een woning krijgen. Of het aanbod qua type huisvesting en locatie aansluit bij de vraag is in mijn beleving niet goed bekend”*. Verschillende werkgroepleden geven aan dat het lastig is om de toekomstige behoefte aan woningen te voorspellen, omdat deze onder meer afhankelijk is van de arbeidsmarkt in Nederland en van de economische en sociale ontwikkelingen in de landen van herkomst, ontwikkelingen die buiten de gemeentelijke invloedssfeer liggen.

4.1.3 De beschikbaarheid van woonruimte voor arbeidsmigranten

Er is volgens een meerderheid van de leden van de werkgroep maar beperkt zicht op het aantal woningen dat beschikbaar is voor arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke. Vergunningverlening heeft niet geleid tot een volledig beeld hiervan. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat dit beeld er voor kamergewijze huisvesting van arbeidsmigranten wel is. De vraag of met de huidige woningvoorraad kan worden voorzien in de huidige vraag blijkt lastig te beantwoorden gezien het beperkte inzicht in omvang van de doelgroep en in de beschikbaarheid van woonruimte, zo wordt ook door de portefeuillehouder geconstateerd.

Er zijn in het beleid voorwaarden voor spreiden en mengen vastgesteld; maximaal één procent van de woningen in een dorp en maximaal tien procent van de woningen in een straat mogen gebruikt worden voor kamergewijze verhuur, woningen met kamergewijze verhuur moeten minimaal 25 meter uit elkaar staan. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat er volgens deze uitgangspunten wordt gehandeld. Er is op dit moment één dorp waar de één procentnorm wordt gehaald. Toen daar een vergunning werd aangevraagd waardoor deze norm overschreden zou worden, is de vergunningaanvraag geweigerd. Er is nog voldoende ruimte voor nieuwe aanvragen voor andere locaties binnen de gemeente. Verschillende werkgroepleden vragen aandacht voor de mogelijkheden voor grootschalig maatwerk en zien dit momenteel als een knelpunt.

4.2 Doelen & stakeholders

4.2.1 Beleidsdoelen

De leden van de werkgroep verschillen van mening voor wat betreft de vraag of de gemeente Waadhoeke heldere beleidsdoelen heeft ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten. Verschillende van hen geven aan dat de uitgangspunten voor beleid, zoals deze oorspronkelijk zijn vastgesteld, vervolgens onvoldoende door de gemeente zijn uitgewerkt in een visie en doelstellingen voor de langere termijn. Vanuit de gemeente wordt erop gewezen dat er beleidsdoelen zijn voor wat betreft de kamergewijze verhuur aan arbeidsmigranten: *“Er zijn geen beleidsdoelen voor huisvesting van arbeidsmigranten, alleen beleidsdoelen voor kamergewijze verhuur aan arbeidsmigranten. Voor zover het gaat om zelfstandige huisvesting, zijn het EU burgers die mogen wonen waar ze willen”*.

4.2.2 Stakeholderbetrokkenheid

De meeste leden van de werkgroep vinden dat de gemeente de juiste organisaties heeft betrokken bij de totstandkoming van het beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten. Wel worden de commerciële huisvesters door verschillende betrokkenen, waaronder een dorpsbelangenorganisatie, een woningcorporatie en een huurdersorganisatie, gemist. Eén van hen merkt hierover op: *“In principe heeft de gemeente met al de vrijwilligers van diverse organisaties die zitting hebben in de werkgroep, goud in handen. Het glipt echter nu door de vingers. In de werkgroep is bepleit werk te maken om vertegenwoordigers van commerciële huisvesters bij de werkgroep te betrekken. Zonder toelichting waarom dat spaak loopt komt er nooit resultaat. Deze missen dus”*.

De leden van de werkgroep denken verschillend over de mate waarin er duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen de verschillende stakeholders over de huisvesting van arbeidsmigranten. Begin 2021 is gestart met het opstellen van een convenant met alle samenwerkende partijen en met het uitwerken van prestatieafspraken met aanbieders van huisvesting, werkgevers en uitzendorganisaties. De gemeente heeft daartoe het initiatief genomen. Met het convenant spreken de partijen af om in gezamenlijkheid en waar mogelijk in samenspraak met (vertegenwoordigers van) de arbeidsmigranten zelf te bevorderen dat er voldoende goede en veilige huisvesting voor arbeidsmigranten beschikbaar is. In het convenant wordt de huisvestingsopgave verder uitgewerkt. Om in de huisvestingsopgave te

kunnen voorzien is het volgens de verschillende partijen van belang drie onderwerpen in samenhang te bezien en aan te pakken, namelijk:

1. Het voorzien in voldoende huisvesting die ten minste aan de SNF-normen voldoet
2. De handhaving t.a.v. woon- of verblijfssituaties die niet aan de voorschriften voldoen
3. De registratie van arbeidsmigranten in BRP dan wel RNI

In het convenant zijn verschillende verplichtingen opgenomen voor de afzonderlijke partijen om hier in te kunnen voorzien. Het thema leefbaarheid komt expliciet aan de orde in het convenant. Partijen spreken af een platform op te richten en in stand te houden dat zich bezig houdt met het samenleven van de arbeidsmigranten met de andere bewoners van de wijken en dorpen. Leden van dit platform zullen optreden als meedenkers met initiatieven uit de wijken en dorpen die zich richten op het verbeteren van de onderlinge contacten. Medio 2021 is het convenant in concept gereed.

4.2.3 Invloed en draagvlak inwoners

Ook over het draagvlak onder inwoners voor de wijze waarop arbeidsmigranten in de gemeente worden gehuisvest wordt verschillend gedacht. Aan de ene kant zijn er leden van de werkgroep die aangeven dat dit draagvlak er is. Zo constateert één van hen: *“Ja, onze inschatting is dat de dorpen goed uit de weg kunnen met het vastgestelde beleid van de straat is de maat”*. Tegelijkertijd zijn er andere leden van de werkgroep die aangeven dat dit draagvlak er voor grootschalig maatwerk (nog) niet is en dat er sprake is van vooroordelen en een hoog NIMBY-gehalte. Eén van de respondenten zegt hierover: *“Het gezamenlijk vastgestelde beleid Huisvesting Arbeidsmigranten voorziet als voornaamste oplossing van de huisvesting van de (short stay) arbeidsmigranten de grootschalige maatwerklocaties. Op zo'n maatwerklocatie mogen tot en met 50 arbeidsmigranten worden gehuisvest. Echter, een aantal initiatieven hiertoe zijn vanwege het gebrek aan voldoende draagvlak onder de betrokken inwoners niet doorgegaan. In het licht van het samen met onder andere de vertegenwoordigers van dorpen en wijken vastgestelde beleid Huisvesting Arbeidsmigranten ligt hier wel een uitvoeringsprobleem. Dorpen en wijken staan achter grootschalige maatwerklocaties als oplossing voor de huisvesting. Echter, bij een daadwerkelijke mogelijkheid tot realisatie hiervan ontbreekt het aan voldoende draagvlak hiervoor onder de inwoners. Hierdoor wordt het realiseren van de beste oplossing voor dit vraagstuk onmogelijk”*. Ook de portefeuillehouder merkt ten aanzien van het grootschalig maatwerk op dat het nog niet gelukt is dit zoals beoogd tot stand te brengen. Zij kan zich de twijfel in de dorpen wel voorstellen en het zou helpen wanneer positieve ervaringen gedeeld zouden worden. Die ervaringen zijn er, mede door corona, echter nog nauwelijks.

Ook over de vraag of er voldoende wordt geluisterd naar de inwoners bij de huisvesting van arbeidsmigranten wordt verschillend gedacht. Waar het ene werkgroeplid opmerkt dat er teveel wordt geluisterd naar inwoners, zijn er andere leden die de communicatie tussen gemeente en inwoners onvoldoende vinden. Eén van hen merkt op: *“Het is ook niet voor niets dat wijken en dorpen het overleg met de gemeente hebben opgeschort. De gemeente weet de vertegenwoordigers van de inwoners (wijkraden en dorpsbelangen) zelfs nog te passeren wanneer het gaat over de communicatie met inwoners. Kortom, hier ben ik zeer somber over”*. De communicatie tussen inwoners en gemeente verloopt (overwegend) via de besturen van wijkraden en dorpsbelangen, waarbij men op dit moment tegen juridische belemmeringen aanloopt. Een bindend advies van wijkraden en dorpsbelangen, zoals

is vastgelegd in het beleid van de gemeente Waadhoeke, past niet binnen het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Een dergelijke organisatie is geen overheidsinstantie en kan dan ook niet als zodanig beslissingen nemen. Alleen het college is hiertoe bevoegd. De portefeuillehouder geeft aan dat er bij de totstandkoming van het beleid over het bindend advies is gesproken met de werkgroep. Zij moest mandaat hebben om een raadpleging in het dorp te doen. Men wist al aan de voorkant dat dit misschien juridisch niet (helemaal) houdbaar zou zijn. In plaats van een bindend advies zou het wellicht beter zijn te spreken van een zwaarwegend advies aan het college. Een aantal werkgroepleden ziet dit als strijdig met het oorspronkelijke beleid. In de enquête constateert één van de werkgroepleden: *"Ik denk dat de juridische grenzen eerder en duidelijker kenbaar hadden kunnen worden gemaakt"*. Andere werkgroepleden pleiten voor een andere rol voor dorpsbelangen en zijn van mening dat het realiseren van grootschalig maatwerk pas van de grond zal komen wanneer de uiteindelijke beslissing niet bij de dorpsbelangen ligt, maar bij de gemeente Waadhoeke zelf.

4.3 Ondersteuning van de integratie van arbeidsmigranten

In het beleid is vastgelegd dat de gemeente moet zorgen voor een basisaanbod ter ondersteuning van de integratie van arbeidsmigranten. Denk hierbij aan de inzet van professionele ondersteuning van dorpen en wijken om ontmoeting te faciliteren, de organisatie van een (formeel en informeel) netwerk voor arbeidsmigranten die zich willen vestigen in de regio en het verzorgen van taaleducatie.

Desgevraagd geven de leden van de werkgroep aan dat de gemeente op dit moment nog niet voor voldoende basisaanbod voor de integratie van arbeidsmigranten zorgt. Er zou prioriteit gegeven moeten worden aan het ontwikkelen van een platform of website waarop informatie wordt gegeven zodat voor arbeidsmigranten duidelijk is waar zij moeten zijn voor bepaalde zaken. Eén van de werkgroepleden geeft aan dat het basisaanbod er op zichzelf wel is, maar dat de vindbaarheid daarvan voor de arbeidsmigranten onvoldoende is. Het aanbod hoeft volgens dit werkgroeplid niet alleen door de gemeente georganiseerd te worden, ook andere organisaties kunnen hierin voorzien. De portefeuillehouder benadrukt dat het negatieve beeld over arbeidsmigranten bijgesteld moet worden en dat iedereen daar een taak in heeft; ook de samenleving. *"Dorpen hebben 'de stenen' wel voor elkaar maar willen graag de sociale component aanraken. Vanuit de dorpen wordt aangegeven dat er meer aandacht moet komen voor wat er achter de voordeur gebeurt"*, aldus de portefeuillehouder. Tegelijkertijd, zo constateert de portefeuillehouder, zijn er ook dorpen waar je helemaal niets hoort over problematiek rond de huisvesting van arbeidsmigranten; er gaat ook heel veel goed. Zij vindt het goed dat de gemeente weer meer werk gaat maken van communicatie rond de integratie van arbeidsmigranten

In een interview met een vertegenwoordiger van de gemeente wordt ten aanzien van de taaleducatie aan arbeidsmigranten aangegeven dat er als gevolg van verschillende geldstromen schotten zitten tussen taaleducatie voor arbeidsmigranten en voor statushouders en dat dat in de praktijk lastig is. Alle gemeenten in Friesland hebben een contract met ROC Friesland College; het ROC biedt voor de doelgroep in Waadhoeke gratis NT2 taalonderwijs aan. De gemeente heeft flyers laten maken en berichten in lokale bladen laten plaatsen om kenbaar te maken dat deze cursussen er zijn en dat deze gratis zijn voor de doelgroep. Door corona heeft de gemeente echter geen beeld of deze oproep succes

heeft gehad. Wanneer er weer klassikaal lesgegeven kan worden wordt de berichtgeving geactualiseerd. In het verleden heeft dorpsbelang van Oosterbierum zelf taalonderwijs georganiseerd voor arbeidsmigranten waaraan de gemeente een financiële bijdrage heeft geleverd. Vanuit dorpsbelangen wordt aangegeven dat het wenselijk is om taalonderwijs in de directe woonomgeving van arbeidsmigranten aan te bieden.

4.4 Kwaliteit & handhaving

De leden van de werkgroep denken verschillend over (het zicht van de gemeente op) de kwaliteit van de huisvesting van arbeidsmigranten in Waadhoeke. De gemeente werkt samen met de stichting SNF voor wat betreft een keurmerk ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten. Partijen die arbeidsmigranten legaal huisvesten moeten voldoen aan dit SNF-keurmerk. De respondenten geven aan dat de gemeente zicht heeft op vergunde situaties voor kamergewijze verhuur, maar niet op de omvang en kwaliteit van illegale huisvesting. Eén van hen merkt op: *“De gemeente heeft voor een groot deel geen idee waar de migranten wonen en kan dus ook niet voldoende zicht hebben op de kwaliteit van de huisvesting. Doordat de gemeente geen werk maakte van de bed voor bed regeling en niet actief handhaaft is het een illusie te denken dat de gemeente er grip op krijgt”*. Een andere respondent vindt dat de gemeente onvoldoende reageert op twijfels over de kwaliteit van panden waar arbeidsmigranten gehuisvest zijn. Vanuit de woningcorporatie wordt aangegeven dat er qua huisvesting in de gemeente geen wantoestanden bekend zijn; de kwaliteit van de vergunde huisvesting lijkt op orde.

Verschillende werkgroepleden geven aan onvoldoende zicht te hebben op de mate waarin de gemeente de wet- en regelgeving op het gebied van woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten handhaaft. Ook zijn er werkgroepleden die willen dat er actiever wordt gehandhaafd door de gemeente. De raad heeft echter in het handhavingsbeleid gekozen voor een risicogerichte benadering. In de praktijk betekent dit dat er een piepsysteem wordt gehanteerd; wanneer er een melding van overlast binnenkomt dan gaat de gemeente daar op af. Een deel van de werkgroep heeft hier moeite mee en vreest dat er meer illegale huisvesting van arbeidsmigranten plaatsvindt dan de gemeente ziet. Een werkgroeplid merkt op dat men vanuit sommige dorpsbelangen eventuele misstanden niet wil melden waardoor actieve controle achterwege blijft.

De portefeuillehouder constateert dat de gevolgen van de recente ontwikkelingen rond corona en de aanbevelingen van het aanjaagteam van Roemer voor de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke niet tot onmiddellijke actie hebben geleid. De indruk bestaat dat er tijdens corona minder arbeidsmigranten waren en dat er geen excessen met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten zijn geweest, zoals in andere delen van het land wel het geval was. Voor vervoer heeft het wel gevolgen gehad. Zij geeft aan dat de gemeente door het piepsysteem ook niet alles ziet. Niet iedereen meldt excessen, terwijl, wanneer dat wel gebeurt, er ook daadwerkelijk wordt opgetreden. Het is een bewuste beleidskeuze om het als uitgangspunt voor alle handhaving te nemen.

4.5 Samenwerking & afstemming

4.5.1 Samenwerking met andere overheden

Vanuit de gemeente Waadhoeke wordt aangegeven dat de samenwerking met de provincie goed verloopt. Er is de afgelopen jaren driemaal sprake geweest van huisvesting van arbeidsmigranten buiten de bebouwde kom en in dat geval is de provincie betrokken. De gemeente heeft drie keer groen licht gekregen. De provincie neemt niet het voortouw in de samenwerking met de gemeenten, omdat daartoe in Friesland geen dringende noodzaak is, zoals bijvoorbeeld in het Westland of in Brabant wel het geval is. Wel blijkt volgens een vertegenwoordiger van de gemeente een positieve grondhouding van de provincie uit haar beleid.

De gemeente Waadhoeke werkt niet actief samen met de haar omringende gemeenten waar het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten. De gemeente Harlingen heeft recent ook beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten opgesteld en daarover is contact geweest tussen beide gemeenten. Dit beleid heeft grotendeels dezelfde uitgangspunten als het beleid van de gemeente Waadhoeke, al heeft Harlingen het bindend advies van dorpsbelangen niet overgenomen.

4.5.2 Interne samenwerking

Binnen de gemeente Waadhoeke is een coördinator huisvesting arbeidsmigranten aangesteld. De coördinator houdt zich onder andere bezig met het samen met de werkgroep opstellen van het convenant en het begeleiden van verzoeken om maatwerklocaties. Hij trad tot voor kort op als voorzitter van de werkgroep. Er is binnen de gemeente Waadhoeke wekelijks overleg tussen medewerkers van vergunningverlening, burgerzaken, communicatie, volkshuisvesting, toezicht en handhaving over arbeidsmigranten. De interne afstemming wordt als goed ervaren. Om de twee weken vindt er bestuurlijk overleg plaats. In het verleden was dit wekelijks. Eerder werd vanuit de gemeente een nieuwsbrief over arbeidsmigranten gepubliceerd waar geïnteresseerden zich op konden abonneren. Deze nieuwsbrief is recent niet meer verschenen, omdat het beleid in uitvoering is en er weinig nieuws te melden is.

4.6 Inzicht & informatievoorziening

4.6.1 Monitoring & evaluatie

Het gevoerde beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten wordt nog niet systematisch gemonitord, geëvalueerd en bijgesteld, bijvoorbeeld naar aanleiding van de coronamaatregelen. De discussie rond de juridische houdbaarheid van het bindend advies van dorpsbelangen loopt nog ten tijde van dit onderzoek. Hierover moet een besluit worden genomen en dat geeft zicht op de houdbaarheid van het huidige beleid. Vanuit de gemeente wordt opgemerkt dat er bij de totstandkoming van het beleid wel discussie is geweest over de houdbaarheid van het bindend advies, maar dat het onderwerp toentertijd onvoldoende is uitgezocht. Er wordt binnen de werkgroep verschillend gedacht over de wenselijkheid van het bindend advies, zo blijkt ook uit de enquête. Dit maakt dat de evaluatie van het beleid die voor het voorjaar van 2021 was gepland doorgeschoven is. Daar komt bij dat de registratie van arbeidsmigranten op orde moet zijn om verdere stappen te kunnen zetten; het zicht op aantallen ontbreekt nu, zo wordt vanuit de gemeente opgemerkt. Naast de discussie

over het bindend advies bestaan er ten tijde van dit onderzoek binnen de werkgroep verschillen van inzicht over de voortgang en de positionering van het platform voor leefbaarheidsinitiatieven.

4.6.2 Het informeren van de raad

In 2018 en 2019 heeft het college de raad actief geïnformeerd over de beleidsregels voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In maart 2020 heeft de wethouder de raad een update gestuurd waarin de coördinator huisvesting arbeidsmigranten de raad informeert over verschillende onderdelen van het beleid, zoals handhaving, de ontwikkelingen met betrekking tot maatwerklocaties, de registratie van aantallen arbeidsmigranten en het opstellen van het convenant. In november 2020 heeft de portefeuillehouder de raad geïnformeerd over de vertraging van de evaluatie van het beleid inzake de huisvesting van arbeidsmigranten. Als redenen worden genoemd de coronamaatregelen die fysiek overleg lastig maken en de afzonderlijke gesprekken rond het convenant die eerst zullen worden afgerond voordat de werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten weer bijeenkomt. De verwachting is dat de evaluatie medio 2021 aan de raad kan worden aangeboden.

Er is soms contact met individuele raadsleden over specifieke situaties rond arbeidsmigranten, maar het is nauwelijks onderwerp van gesprek tijdens plenaire raadsbijeenkomsten. Er worden incidenteel raadsvragen gesteld. Zo heeft de FNP op 27 september 2018 schriftelijke raadsvragen gesteld over de huisvesting van arbeidsmigranten. Op 4 maart 2021 zijn er, ook nu door de FNP, mondelinge raadsvragen gesteld over de kamerverhuur in Oosterbierum.

Hoofdstuk 5 De praktijk beoordeeld

In dit hoofdstuk wordt de praktijk afgezet tegen de normen die gesteld kunnen worden aan de huisvesting van arbeidsmigranten en die werden beschreven in hoofdstuk 2. Hiermee worden de afzonderlijke onderzoeksvragen beantwoord.

5.1 Hoe zijn de gestelde doelen ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten geoperationaliseerd?

De beleidsdoelen zijn onderbouwd vanuit onderzoek naar de vraag naar en het aanbod van huisvesting voor arbeidsmigranten. Een actueel beeld van de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten die woont in de gemeente Waadhoeke ontbreekt echter als gevolg van de huidige registratiesystematiek. Zo hoeven short stay migranten zich niet direct in te schrijven. Ook schiet de Registratie Niet-Ingezetenen tekort, hierin is geen actueel Nederlands verblijfadres opgenomen, terwijl er (nog) geen alternatief beschikbaar is. Inzicht in de woonbehoefte ontbreekt en er is dan ook geen duidelijk beeld van de mate waarin met het huidige woonaanbod in de vraag van arbeidsmigranten wordt voorzien. Bij de totstandkoming van het beleid zijn verschillende stakeholders actief betrokken via de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten. Op dit moment wordt de betrokkenheid van commerciële huisvesters hierin nog gemist door verschillende organisaties die zijn vertegenwoordigd in de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten.

5.2 Op welke wijze worden de doelen gerealiseerd?

De gemeente heeft zicht op de kwaliteit van de vergunde huisvesting van arbeidsmigranten. De gemeente probeert hier verdere stappen in te zetten middels afspraken met de SNF. De kwaliteit van de vergunde huisvesting is, voor zover bekend geworden in dit onderzoek, in orde. Het zicht op de omvang en kwaliteit van de illegale huisvesting is beperkt. De gemeente handhaaft de naleving van regelgeving op basis van meldingen, het zogenaamde piepsysteem. Voor wat betreft de woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten worden er weinig meldingen gedaan. De bereidheid onder inwoners om overlast en misstanden te melden wordt door verschillende betrokkenen betwijfeld.

Er is in de gemeente Waadhoeke draagvlak onder inwoners voor de kleinschalige huisvesting van arbeidsmigranten. Voor grootschalig maatwerk is dit draagvlak er (nog) niet. Inwoners hebben via dorpsbelangen een belangrijke stem in het beleid en de uitvoering daarvan, het zogenaamde bindend advies bij maatwerkopties, maar op termijn is het bindend advies van dorpsbelangen bij het realiseren van maatwerkopties juridisch vermoedelijk niet houdbaar.

De afstemming en samenwerking met de provincie is incidenteel, maar verloopt naar tevredenheid. Er is geen sprake van structurele afstemming en samenwerking met de omringende gemeenten. Het ontbreken van een dringende noodzaak tot samenwerking wordt als belangrijkste reden genoemd voor de beperkte afstemming en samenwerking met andere (lokale) overheden.

De gemeente heeft een concept convenant opgesteld met huisvesters en werkgevers, waaronder ook uitzendbureaus. In dit convenant worden afspraken gemaakt over de wijze waarop voorzien moet worden in voldoende huisvesting die ten minste aan de SNF-normen voldoet, de handhaving ten

aanzien van woon- of verblijfssituaties die niet aan de voorschriften voldoen en de registratie van arbeidsmigranten in BRP dan wel RNI.

Er is een basisaanbod van voorzieningen ten behoeve van de integratie van arbeidsmigranten, waaronder taaleducatie, maar er worden door de verschillende betrokken partijen kanttekeningen geplaatst bij de aard en omvang van het aanbod. Daarbij lijkt het onduidelijk waarvoor de gemeente verantwoordelijk is en welke rol andere partijen hierin hebben. Ook wordt betwijfeld of het aanbod voldoende bekend is bij de arbeidsmigranten.

5.3 In hoeverre heeft de gemeente zicht op de verwachte en gerealiseerde effectiviteit van de maatregelen en stuurt zij hierop?

Er is periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg over (de huisvesting van) arbeidsmigranten. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is men tevreden over het verloop en de frequentie van het overleg.

Met het vaststellen van het advies van de werkgroep als zijnde het beleid is ook het advies van de werkgroep overgenomen om een jaarlijkse evaluatie van het beleid uit te voeren met alle partners van het convenant en tweejaarlijks het onderzoek naar de aantallen arbeidsmigranten te herhalen. Dit zodat de ontwikkelingen gemonitord worden en - indien nodig - tijdig bijgestuurd kan worden. In de praktijk wordt het gevoerde beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten (nog) niet systematisch gemonitord en geëvalueerd als gevolg van inhoudelijke en praktische belemmeringen. Zicht op de omvang en woonbehoeften van arbeidsmigranten ontbreekt, zoals reeds eerder werd beschreven, en daarmee ook het zicht op de mate waarin nu en in de toekomst door de gemeente en haar partners wordt voorzien in die woonbehoefte. Van het bijstellen van beleid op basis van veranderende (woningmarkt)omstandigheden is geen sprake geweest.

5.4 Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot de huisvesting van arbeidsmigranten?

De gemeenteraad heeft vooraf geen expliciete inhoudelijke eisen gesteld aan de informatievoorziening, maar wel het advies van de werkgroep overgenomen voor wat betreft monitoring en evaluatie, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf.

De gemeenteraad is geïnformeerd over en betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid. Er is in dat proces een belangrijke rol toegekend aan de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten. De werkgroep heeft de kaders uitgewerkt die vervolgens integraal en formeel door de gemeenteraad zijn vastgesteld als zijnde het beleid.

Het college informeert de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd over de ontwikkelingen rond de huisvesting van arbeidsmigranten. De raad heeft op dit moment, mede door het ontbreken van de evaluatie, ten tijde van dit onderzoek beperkt zicht op het beleid en de effecten daarvan.

Tabel 5.1 Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen	De praktijk
Hoe zijn de gestelde doelen ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten geoperationaliseerd?	- De gemeente heeft een actueel beeld van de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten die woont in de gemeente en heeft zicht op de huidige en toekomstige behoefte aan en beschikbaarheid van woningen - Voor de huisvesting van arbeidsmigranten zijn heldere beleidsdoelen vastgelegd die zijn onderbouwd vanuit een duidelijk beeld over de ontwikkeling van vraag naar en aanbod van woningen voor deze doelgroep - In het proces van beleidsvorming zijn de belangrijkste stakeholders actief betrokken	- De gemeente heeft beperkt zicht op de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten die woont in de gemeente en, mede als gevolg daarvan, op de huidige en toekomstige behoefte aan en beschikbaarheid van woningen - De beleidsdoelen zijn onderbouwd vanuit onderzoek naar de vraag naar en het aanbod van huisvesting voor arbeidsmigranten - De beleidsdoelen zijn tot stand gekomen in een actief samenspel van verschillende stakeholders
Op welke wijze worden de doelen gerealiseerd?	- De huisvesting van arbeidsmigranten is van voldoende kwaliteit - De gemeente handhaaft – voor zover dit binnen haar verantwoordelijkheden valt – de naleving van bestaande regelgeving op het terrein van woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten - Er is aantoonbaar draagvlak onder de inwoners voor de wijze waarop arbeidsmigranten in de gemeente worden gehuisvest - Er vindt regionale afstemming en samenwerking plaats met de provincie en omringende gemeenten over relevante ontwikkelingen rond de huisvesting van arbeidsmigranten - De gemeente heeft prestatieafspraken gemaakt met woningcorporaties, huurdersverenigingen, werkgevers en uitzendorganisaties over de huisvesting van arbeidsmigranten en heeft deze geborgd door middel van een convenant - De gemeente zorgt voor een basisaanbod voor arbeidsmigranten, waaronder taaleducatie	- De gemeente heeft zicht op de kwaliteit van de vergunde huisvesting van arbeidsmigranten en deze lijkt in orde. Het zicht op de omvang en kwaliteit van de illegale huisvesting wordt betwijfeld - De gemeente handhaaft de naleving van regelgeving voor wat betreft de woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten op basis van meldingen - Het draagvlak onder inwoners voor kleinschalige kamergewijze huisvesting van arbeidsmigranten is aanwezig. Het draagvlak voor grootschalig maatwerk blijkt in de praktijk beperkt - De afstemming en samenwerking met de provincie is incidenteel, maar verloopt naar tevredenheid. Er is geen sprake van structurele afstemming en samenwerking met de omringende gemeenten - De gemeente heeft een concept convenant opgesteld met huisvesters en werkgevers - Er is een basisaanbod van voorzieningen t.b.v. de integratie van arbeidsmigranten, maar de aard, omvang en bekendheid hiervan verdienen aandacht
In hoeverre heeft de gemeente zicht op de verwachte en gerealiseerde effectiviteit van de maatregelen en stuurt zij hierop?	- Binnen de gemeentelijke organisatie wordt informatie over arbeidsmigranten gedeeld en afgestemd - Het gevoerde beleid wordt periodiek gemonitord en geëvalueerd - De gemeente speelt in op veranderende (woningmarkt)omstandigheden door het tussentijds aanvullen of aanpassen van het beleid en/of de maatregelen die worden ingezet	- Er is periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg over (de huisvesting van) arbeidsmigranten - Het gevoerde beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten wordt niet systematisch gemonitord, geëvalueerd en bijgesteld, bijvoorbeeld als gevolg van veranderende (woningmarkt)omstandigheden
Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in	De gemeenteraad heeft vooraf heldere eisen aan de informatievoorziening gesteld	De gemeenteraad heeft vooraf geen expliciete inhoudelijke eisen gesteld aan de informatievoorziening

relatie tot de huisvesting van arbeidsmigranten?	• De gemeenteraad is geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van het beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten en heeft op deze manier invulling kunnen geven aan haar kaderstellende rol • Het college informeert de gemeenteraad op adequate wijze over ontwikkelingen rond de woon- en leefsituatie van arbeidsmigranten in de gemeente. De raad heeft daardoor voldoende zicht op de effectiviteit van beleid en uitvoering om zijn controlerende rol in te vullen	• De gemeenteraad is geïnformeerd over en betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Er is vervolgens een belangrijke rol toegekend aan de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten in het uitwerken van de kaders die integraal zijn overgenomen door de raad • Het college informeert de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd over de ontwikkelingen rond de huisvesting van arbeidsmigranten, waarbij het zicht bij de raad op de effectiviteit van beleid en uitvoering beperkt is
--	---	--

Hoofdstuk 6 Conclusies & aanbevelingen

6.1 Conclusies

Conclusie 1

De gemeente Waadhoeke heeft specifiek beleid gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit beleid is onderbouwd door onderzoek naar de vraag naar en het aanbod van huisvesting voor arbeidsmigranten. Het beleid is door intensieve betrokkenheid van verschillende stakeholders tot stand gekomen.

Conclusie 2

In het beleidsproces is een belangrijke rol toegekend aan de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten. Het advies van de werkgroep over de huisvesting van arbeidsmigranten is door de raad integraal overgenomen als zijnde het beleid. Daardoor zijn naast de gemeente verschillende partijen, waaronder woningcorporaties, uitzendorganisaties, inwoners vertegenwoordigd door dorpsbelangenorganisaties en werkgevers, actief en in een vroeg stadium betrokken bij de totstandkoming van het beleid gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten. Dat sluit aan bij de wens van de gemeente Waadhoeke om nabij te besturen, dat wil zeggen, inwoners actief te betrekken bij de eigen leefomgeving, actief burgerschap te stimuleren en de betrokkenheid van inwoners bij het openbaar bestuur te vergroten. De rol van de werkgroep in het vervolgproces is onduidelijk. In de praktijk bestaan er verschillen van inzicht binnen de werkgroep over de wijze waarop op dit moment uitvoering wordt gegeven aan het beleid en de keuzes die daarin door de gemeente worden gemaakt, bijvoorbeeld waar het gaat om handhaving en het bindend advies van dorpsbelangenorganisaties bij maatwerklocaties. Dat maakt het lastig om vervolgens tot concrete afspraken te komen.

Conclusie 3

Bij de uitvoering van het beleid gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten doen zich verschillende uitdagingen voor, zoals het ontbreken van een actueel beeld van de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten als gevolg van registratieproblematiek, de daadwerkelijke realisatie van grootschalig maatwerk door het bindend advies van dorpsbelangenorganisaties en de wijze waarop de integratie van arbeidsmigranten in de lokale gemeenschap kan worden ondersteund. De aanpak van deze uitdagingen wordt bemoeilijkt door verschillende onderliggende beleidskeuzes. Zo is het huidige beleid mogelijk niet juridisch houdbaar waar het gaat om het bindend advies van dorpsbelangenorganisaties bij de totstandkoming van maatwerklocaties en bemoeilijkt deze beleidskeuze de besluitvorming over dergelijke locaties. Ook lijkt een spanningsveld te bestaan tussen het beleidsuitgangspunt om in te zetten op meer long stay en circulaire arbeidsmigranten enerzijds en de aard van de werkzaamheden in de gemeente Waadhoeke, relatief veel seizoensgebonden werk, anderzijds. Het zicht op de effectiviteit van beleid en uitvoering zijn beperkt.

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Het is van belang scherp te krijgen welke positie en rol de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten inneemt in het vervolgproces en hoe deze werkgroep zich verhoudt ten opzichte van de gemeente Waadhoeke. Daarbij moet ook aandacht besteed worden aan de samenstelling en representativiteit van de werkgroep. Denk bijvoorbeeld aan het ontbreken van de commerciële huisvesters, maar ook aan de vraag of alle dorpen op dit moment voldoende zijn aangehaakt en of dorpsbelangenorganisaties in voldoende mate de mening van de inwoners vertegenwoordigen.

Aanbeveling 2

Aanbevolen wordt om de rol van de gemeente bij de huisvesting van arbeidsmigranten te verstevigen en verduidelijken, zodat de verschillende partijen beter weten wat zij van elkaar mogen verwachten. Er zou duidelijk omschreven moeten worden hoe de regierol van de gemeente er uit ziet waar het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten en waar de gemeente ondersteunend en faciliterend optreedt en waarover zij de beslissingen neemt. Met betrekking tot dat laatste wordt aanbevolen om het bindend advies van dorpsbelangenorganisaties bij de totstandkoming van maatwerklocaties te wijzigen in een zwaarwegend advies zodat conform de wet wordt gehandeld, het voor iedereen duidelijk is dat het hier een gemeentelijke bevoegdheid betreft en het mogelijk wordt om - indien noodzakelijk - maatwerklocaties te realiseren.

Aanbeveling 3

De monitoring van het gevoerde beleid moet worden verbeterd. De monitoring moet een periodiek karakter krijgen en het mogelijk maken om snel en pro-actief te reageren op veranderende (woningmarkt)omstandigheden. Dit komt ook de informatievoorziening aan de gemeenteraad ten goede. In de monitoring zou onder meer aandacht moeten zijn voor:

- Aantal in- en uitgeschreven arbeidsmigranten en verblijfsduur
- Uitkomsten van periodieke inventarisaties op locaties waar arbeidsmigranten verblijven
- Meldingen van overlast en incidenten en uitkomsten van handhavingssaken met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten
- Ingediende initiatieven voor de huisvesting van arbeidsmigranten en de beoordeling door de gemeente hiervan
- Afgegeven vergunningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten en gerealiseerde projecten
- De belangrijkste resultaten van overleg en andere signalen van werkgevers/uitzendbureaus, huisvesters en maatschappelijke organisaties

Bronnen

Beleidsdocumenten

- Woningmarktonderzoek Noordwest Fryslân Harlingen en Waadhoeke 2019
- Woonvisie Waadhoeke 2020-2030 Samen Sterk
- Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke 2019
- Advies huisvesting Arbeidsmigranten 2019 van KAW
- Convenant inzake arbeidsmigranten in gemeente Waadhoeke in de periode 2021 – 2025 (concept)
- Memo Toetsingscriteria Huisvesting Arbeidsmigranten, 20 maart 2018
- Beleidsregel huisvesting arbeidsmigranten Waadhoeke 2019
- Beleidsregel Toetsingscriteria Huisvesting Arbeidsmigranten Waadhoeke 2018
- Memo Gemeenteraad Gemeente Waadhoeke Beleid Arbeidsmigranten, stand van zaken, 2 maart 2020

Overig

- Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout, *Verkenkend onderzoek EU-arbeidsmigranten*, mei 2017
- Expertisecentrum Flexwonen, *Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten*, 2019
- Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer, 11 juni 2020
- Kabinetsreactie aanbevelingen Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 3 juli 2020

Bestuurlijke reactie



Informatienota voor het college

Datum: 2-9-2021

Steller: H. Siegersma ,

Aantal bijlagen: 1

Onderwerp

Rekenkameronderzoek Huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke
Onderzoeksrapport

Kennisnemen van

Het rapport van de rekenkamer over het beleid huisvesting arbeidsmigranten. Hierbij zijn in deze informatienota de conclusies en aanbevelingen integraal opgenomen. Met arceringen en in blauwe tekst is de reactie van het college opgenomen.

Inleiding

Op 31 augustus heeft het college het rapport evaluatie beleid arbeidsmigranten behandeld.

De griffie heeft vervolgens deze rapportage met een memo van het college toegezonden gekregen.

Parallel aan het proces van het opstellen van de evaluatie heeft de rekenkamer een zelfstandig onderzoek gedaan naar het beleid en heeft haar rapportage op 1 september aangeleverd.

De rekenkamer wil graag een bestuurlijke reactie van het college, die vervolgens nog verwerkt kan worden in het eindrapport van de rekenkamer.

Dat is in tijd gezien lastig, want op 28 september zijn beide rapportages geagendeerd voor een bijeenkomst van het kernteam.

Een oplossing is gevonden in vorm zoals die nu voor ligt.

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer staan hieronder integraal opgenomen onder het kopje kernboodschap.

In deze tekst is in blauw de reactie weergegeven zoals die door het college aan de rekenkamer kan worden gestuurd. De rekenkamer kan op grond van deze reactie hun rapportage definitief maken.

Uw college heeft in hoofdlijnen ingestemd met de evaluatie. Dat is verwoord in de memo aan de gemeenteraad. Grotendeels kan er op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer gereageerd worden met een verwijzing naar de evaluatie.



21.204466

Kernboodschap

Hoofdstuk 6 Conclusies & aanbevelingen

6.1 Conclusies

Conclusie 1

De gemeente Waadhoeke heeft specifiek beleid gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit beleid is onderbouwd door onderzoek naar de vraag naar en het aanbod van huisvesting voor arbeidsmigranten. Het beleid is door intensieve betrokkenheid van verschillende stakeholders tot stand gekomen.

Conclusie 2

In het beleidsproces is een belangrijke rol toegekend aan de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten. Het advies van de werkgroep over de huisvesting van arbeidsmigranten is door de raad integraal overgenomen als zijnde het beleid. Daardoor zijn naast de gemeente verschillende partijen, waaronder woningcorporaties, uitzendorganisaties, inwoners vertegenwoordigd door dorpsbelangenorganisaties en werkgevers, actief en in een vroeg stadium betrokken bij de totstandkoming van het beleid gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten. Dat sluit aan bij de wens van de gemeente Waadhoeke om nabij te besturen, dat wil zeggen, inwoners actief te betrekken bij de eigen leefomgeving, actief burgerschap te stimuleren en de betrokkenheid van inwoners bij het openbaar bestuur te vergroten. De rol van de werkgroep in het vervolgproces is onduidelijk. In de praktijk bestaan er verschillen van inzicht binnen de werkgroep over de wijze waarop op dit moment uitvoering wordt gegeven aan het beleid en de keuzes die daarin door de gemeente worden gemaakt, bijvoorbeeld waar het gaat om handhaving en het bindend advies van dorpsbelangenorganisaties bij maatwerklocaties. Dat maakt het lastig om vervolgens tot concrete afspraken te komen.

[De evaluatie van de werkgroep gaat hier op in. De aanbevelingen van de werkgroep krijgen vorm in het voorgestelde uitvoeringsplan.](#)

Conclusie 3

Bij de uitvoering van het beleid gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten doen zich verschillende uitdagingen voor, zoals het ontbreken van een actueel beeld van de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten als gevolg van registratieproblematiek, de daadwerkelijke realisatie van grootschalig maatwerk door het bindend advies van dorpsbelangenorganisaties en de wijze waarop de integratie van arbeidsmigranten in de lokale gemeenschap kan worden ondersteund. De aanpak van deze uitdagingen wordt bemoeilijkt door verschillende onderliggende beleidskeuzes. Zo is het huidige beleid mogelijk niet juridisch houdbaar waar het gaat om het bindend advies van dorpsbelangenorganisaties bij de totstandkoming van maatwerklocaties en bemoeilijkt deze beleidskeuze de besluitvorming over dergelijke locaties.

[De evaluatie van de werkgroep gaat hier op in. Voorgesteld wordt om de aard van het advies zwaarwegend te maken.](#)

Ook lijkt een spanningsveld te bestaan tussen het beleidsuitgangspunt om in te zetten op meer long stay en circulaire arbeidsmigranten enerzijds en de aard van de werkzaamheden in de gemeente Waadhoeke, relatief veel seizoensgebonden werk, anderzijds. Het zicht op de effectiviteit van beleid en uitvoering zijn beperkt.

[Dit spanningsveld bestaat waarschijnlijk wel. Dat heeft alles te maken met de vraag naar arbeidsmigranten bij de werkgevers in de gemeente Waadhoeke. Het accent ligt hierin duidelijk op seizoensgebonden arbeid.](#)

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Het is van belang scherp te krijgen welke positie en rol de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten inneemt in het vervolgproces en hoe deze werkgroep zich verhoudt ten opzichte van de gemeente Waadhoeke. Daarbij moet ook aandacht besteed worden aan de samenstelling en representativiteit van de werkgroep. Denk bijvoorbeeld aan het ontbreken van de commerciële huisvesters, maar ook aan de vraag of alle dorpen op dit moment voldoende zijn aangehaakt en of dorpsbelangenorganisaties in voldoende mate de mening van de inwoners vertegenwoordigen.

In de evaluatie van de werkgroep komt dit onderwerp ook aan de orde. In de aanbevelingen van de werkgroep wordt geadviseerd om de werkgroep op te heffen. Hiervoor in de plaats wordt voorgesteld een klankbordgroep op te richten. Deze klankbordgroep, met een brede samenstelling, is specifiek gericht op de toepassing van het beleid. Deze groep zou twee keer per jaar geraadpleegd kunnen worden over de voortgang van het uitvoeringsplan, knelpunten en zorgen uit de samenleving over de huisvesting van arbeidsmigranten.

Aanbeveling 2

Aanbevolen wordt om de rol van de gemeente bij de huisvesting van arbeidsmigranten te verstevigen en verduidelijken, zodat de verschillende partijen beter weten wat zij van elkaar mogen verwachten. Er zou duidelijk omschreven moeten worden hoe de regierol van de gemeente er uit ziet waar het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten en waar de gemeente ondersteunend en faciliterend optreedt en waarover zij de beslissingen neemt. Met betrekking tot dat laatste wordt aanbevolen om het bindend advies van dorpsbelangorganisaties bij de totstandkoming van maatwerklocaties te wijzigen in een zwaarwegend advies zodat conform de wet wordt gehandeld, het voor iedereen duidelijk is dat het hier een gemeentelijke bevoegdheid betreft en het mogelijk wordt om - indien noodzakelijk - maatwerklocaties te realiseren.

Deze aanbeveling van de rekenkamer over de regierol van de gemeente kan geborgd worden in het uitvoeringsplan en het communicatieplan. In beide plannen kan aandacht besteed worden aan deze regierol.

In de evaluatie wordt voorgesteld het bindend advies te wijzigen in een zwaarwegend advies.

Aanbeveling 3

De monitoring van het gevoerde beleid moet worden verbeterd. De monitoring moet een periodiek karakter krijgen en het mogelijk maken om snel en proactief te reageren op veranderende (woningmarkt)omstandigheden. Dit komt ook de informatievoorziening aan de gemeenteraad ten goede.

De in de evaluatie voorgestelde klankbordgroep krijgt hierin een rol, waarbij de informatievoorziening aan de gemeenteraad ook aandacht verdient.

In de monitoring zou onder meer aandacht moeten zijn voor:

- Aantal in- en uitgeschreven arbeidsmigranten en verblijfsduur

Dit is binnen het beleidsveld een punt van aandacht. De landelijke registratie moet verbeterd worden, want dat helpt gemeenten bij het meer inzichtelijk krijgen van de aantallen. Op lokaal niveau kunnen we aandacht besteden aan gegevensuitwisseling met

Stichting Normering Flexwonen, uitzendbureaus en werkgevers. Deze gegevensuitwisseling zal moeten voldoen aan de Algemene Verordening Gegevensuitwisseling (AVG)

- Uitkomsten van periodieke inventarisaties op locaties waar arbeidsmigranten verblijven.
Dit vraagt nader onderzoek naar de bevoegdheden van onze toezichthouders. Een eerste reactie is, dat het volgens het college buiten de bevoegdheid van onze toezichthouders valt. Wanneer er een bedrijfsbezoek gepland staat, dan is dat om te controleren of het bedrijf zich aan de wet- en regelgeving houdt (binnen onze bevoegdheden). Het controleren van de aanwezige personeelsleden is redelijkerwijs niet noodzakelijk voor de vervulling van onze taak in deze. We komen er dan met een ander doel.
- Meldingen van overlast en incidenten en uitkomsten van handhavingszaken met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten
Deze komen zeer incidenteel voor. Waar het kan speelt de gemeente een bemiddelende rol. Het is mogelijk om deze meldingen te monitoren.
Het college is bereid om met betrokken partijen een aanpak te bedenken om het toezicht te vergroten. De keuze voor handhaving blijft in een breed perspectief staan, waarbij het uiteindelijk aan de gemeenteraad is om een handhavingsbeleidsplan vast te stellen. Of hierbij toezicht en handhaving arbeidsmigranten door herijking anders dan met het piepsysteem wordt ingevuld, is pas dan aan de orde.
- Ingediende initiatieven voor de huisvesting van arbeidsmigranten en de beoordeling door de gemeente hiervan
In de evaluatie is hieraan aandacht besteed. Bijlage 2 geeft inzicht in de huidige vergunde situatie. Deze monitoring wordt voortgezet. Aanvullende informatie over initiatieven die niet vergund zijn, kunnen ook in beeld worden gebracht.
- Afgegeven vergunningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten en gerealiseerde projecten
Dit maakt deel uit van de hierboven genoemde monitoring.
- De belangrijkste resultaten van overleg en andere signalen van werkgevers/uitzendbureaus, huisvesters en maatschappelijke organisaties.
Deze aanbeveling kan worden opgepakt door de gemeente en de op te richten klankbordgroep. In de periode 2019 tot heden hebben deze signalen ons wel bereikt en is er, waar mogelijk, actie ondernomen.

Communicatie

Deze informatienota gaat op route naar de rekenkamer. Deze kan de inhoudelijke reactie verwerken in haar eindrapport.

Vervolg

Op 28 september worden beide genoemde rapportages gepresenteerd in een bijeenkomst van het kernteam

Bijlage

Bijlage 1: Huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke Onderzoeksrapport
(Corsanummer: 21.204465)

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer van de gemeente Waadhoeke heeft naar aanleiding van vragen van verschillende raadsfracties en recente ontwikkelingen als gevolg van de coronapandemie onderzoek gedaan naar de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke. Tijdens dit onderzoek zijn documenten opgevraagd en geleverd en verschillende gesprekken gevoerd. De rekenkamer is de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder dankbaar voor de zorgvuldigheid en snelheid waarmee de gevraagde documenten zijn aangeleverd en voor de gesprekken die wij hebben gevoerd. Daarnaast willen wij onze dank uitspreken aan de leden van de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten die bereid waren om zeer uitgebreid onze schriftelijke vragen te beantwoorden waardoor wij een breder perspectief kregen op het vraagstuk.

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek naar de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Waadhoeke. Zowel in het onderzoek als in uw reactie zien wij dat u aandacht heeft en blijft hebben voor het onderwerp. Wij zijn verheugd dat u de aanbevelingen overneemt, waarbij verschillende aanbevelingen reeds in gang worden gezet als gevolg van de onlangs uitgevoerde evaluatie. Wij wensen u hierbij veel succes en zullen de ontwikkelingen in uw gemeente vanzelfsprekend nauwlettend en met belangstelling blijven volgen.

Drs. Jet H. Lepage MPA

Voorzitter Rekenkamer Waadhoeke