

Rekenkameronderzoek Huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen

'een zaak van ons allemaal'

Eindrapportage

Maart 2024

Postbus 500

4700 KA Roosendaal

www.rekenkamerwestbrabant.nl

In samenwerking met HET pon | telos

Colofon

Het PON & Telos heeft dit onderzoek verricht in opdracht van de Rekenkamer West-Brabant.

Rekenkamer West-Brabant

Frits van Vugt (voorzitter)

Rob Malag (contactpersoon Gemeente Drimmelen)

Marie-Elise Vromans

Coen Nuijten

Manon van Broekhoven (secretaris)

Auteur(s)

Dr. Marleen van der Haar

Britte van Dalen MSc

Fenna Bijster MSc

Publicatienummer

23153

Datum

maart 2024

Inhoudsopgave

Preambule 1

1 Inleiding 5
1.1 Aanleiding 5
1.2 Onderzoeksaanpak 5
1.3 Leeswijzer 6
1.4 Conclusies 6
1.5 Aanbevelingen 8
1.6 Bestuurlijke reactie 10
1.7 Nawoord 16

2 Onderzoeksresultaten in het kort 18
2.1 De omvang en aard van arbeidsmigranten nu en tot 2030 18
2.2 De huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten en de effecten voor de lokale woningmarkt 19
2.3 Gemeentelijk beleid en werkwijze 20
2.4 De rol van de gemeenteraad 21

3 Bevindingen onderdeel A: inzicht in de omvang en aard van de arbeidsmigranten nu en tot 2030 23
3.1 Wie beschouwen we als arbeidsmigrant? 23
3.1.1 Wat is het geschatte aantal arbeidsmigranten die wonen en werken in de gemeente? 23
3.2 Hoe ziet deze populatie eruit als het gaat om: verblijfsduur, woon-werkpendel, sector waarin zij werkzaam zijn, type werkzaamheden, via uitzendbureau of eigen gelegenheid, arbeidsmigranten die in de gemeente wonen maar niet werkzaam zijn in de gemeente. 25
3.3 Wat zijn regionale en landelijke ontwikkelingen en trends? 27
3.4 Wat is de prognose tot 2030 voor het aantal arbeidsmigranten? En welke uitspraken zijn te doen over de verwachtingen bij regionale werkgevers (inclusief uitzendbureaus) over de toekomstige groei of krimp van het aantal arbeidsmigranten dat voor hen werkt (richtdatum 2030). 29

4 Onderdeel B: inzicht krijgen in de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten en de effecten voor de lokale woningmarkt 31
4.1 Welke huisvestingsvraag ligt voor de doelgroep arbeidsmigranten (short-, mid- en long-stay)? Is het mogelijk / wenselijk om een indeling van de verblijfsduur te maken en vraagt dit een specifiek beleid? 31
4.2 En wat is het effect van de overlap van de verblijfsduur? 31
4.3 Hoeveel huisvestingsplaatsen zijn voor deze doelgroep in de gemeente bij benadering beschikbaar? 33
4.4 In hoeverre matcht de lokale omvang van de totale groep arbeidsmigranten met de aanwezige (tijdelijke) woningvoorraad? (inclusief de betaalbare reguliere woningen in de kernen van de gemeente) 35

4.5 Welk tekort aan woonruimte voor deze doelgroep doen zich voor en hoe zal zich dat in de komende jaren ontwikkelen? 35
4.6 Zijn er vergunning technische zaken die van invloed zijn op de huisvesting van arbeidsmigranten, en zo ja welke? 35
4.7 Wat is de rol en de impact van de uitzendbureaus als huisvester? 37
4.8 Is er voldoende zicht hoe de arbeidsmigranten de huisvesting ervaren en worden deze ervaringen meegenomen in het maken van het beleid? 38

5 Onderdeel C: inzicht krijgen in het gemeentelijk beleid en werkwijze 39
5.1 Hoe heeft de gemeente Drimmelen het beleid rond huisvesting van arbeidsmigranten georganiseerd? 39
5.2 Hoe is de uitvoering georganiseerd en op welke wijze wordt samengewerkt met de belangrijkste stakeholders: uitzendbureaus, arbeidsmigranten en huisvestingsorganisaties? 40
5.3 Wat zijn afspraken die de gemeente heeft gemaakt met deze stakeholders? In hoeverre zijn deze afspraken regionaal afgestemd? Wie houdt de regie en monitort de gemaakte afspraken en vorderingen? 41
5.4 Wat zijn (eventuele) ervaren knelpunten rond de huisvesting van arbeidsmigranten door stakeholders? Welke verbetermogelijkheden zien zij? Wat zijn ervaringen elders (in de regio en landelijk) met het oplossen van knelpunten? 42
5.5 Welke kansen zijn er voor huisvesting van arbeidsmigranten in zijn er voor huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente? 43
5.6 Zijn er knelpunten ten aanzien van mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten 44
5.7 Inzicht krijgen in de (voortgang van) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van zowel lokale als de regionaal gemaakte afspraken. 44
5.8 Wat zijn de mogelijke rollen die de gemeente Drimmelen in de regio heeft op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten? 44
5.9 Hoe vaak is de gemeente in de onderzoeksperiode afgeweken van het bestaand beleid en is dit onderbouw/gemotiveerd? 44
5.10 Hoe en in welke frequentie wordt er gecontroleerd en gehandhaafd? Actieve rol of n.a.v. meldingen? 45
5.11 Zijn er signalen van spanningen, overlast of problemen in de wijken? Hoe komt de gemeente aan informatie? 45
5.12 Heeft de gemeente zicht op de kwaliteit van de huisvesting? Vindt de gemeente dit belangrijk? 46
5.13 Welzijn en integratie 46
5.14 Welke aanpassingen in het huidig beleid zijn er eventueel nodig om te komen tot een toekomstbestendig beleid mede gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in de regelgeving? 47

6 Onderdeel D: inzicht in de rol van de gemeenteraad 49
6.1 Hoe is enerzijds de communicatie tussen de stakeholders en de gemeente en anderzijds tussen het college en de gemeenteraad? 49

6.2 Kan de gemeenteraad op basis van de aangeleverde informatie zijn kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein goed waarmaken? 49
6.3 Zijn er mogelijke verbeteringen aan te geven voor het college en de raad? 49
6.4 Wat kan de gemeenteraad meegeven aan de beleidsmakers? 50

Bronnen 51

Bijlage A Onderzoeksvragen 52

Bijlage B Lijst van geanonimiseerde geïnterviewden 55

Bijlage C Aanvullende verdiepende vragen 56

Bijlage D Factsheet Arbeidsmigratiecijfers (peiljaar 2018) 59

Preambule

Voor u ligt het onderzoek van de Rekenkamer West–Brabant naar de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen.

Migratie is van alle tijden. De hoge aantallen arbeidsmigranten die zich de afgelopen jaren in Nederland - voor tijdelijke of langere perioden - hebben gevestigd, zijn dan ook geen nieuw of uniek verschijnsel. Bij het opstellen van de onderzoeksopzet hadden we graag gebruik gemaakt van een referentiekader en ervaringen elders. In ons vooronderzoek constateerden we dat er bij veel gemeenten in Nederland de problematiek van de huisvesting van arbeidsmigranten speelt maar dat, ondanks ruim 20 jaar lokale rekenkamers, er nauwelijks (rekenkamer-)onderzoek met betrekking tot dit thema gedaan is. Het onderzoek in de gemeente Drimmelen is dan ook een van eerste over dit onderwerp. In de regel richten onderzoeken van rekenkamers zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de gemeente gevoerd beleid. Bij ons vooronderzoek leerden we dat er vooral behoefte was aan inzichten in de omvang en de gemeentelijke opgave. Dit was voor de rekenkamer de reden om in dit onderzoek niet alleen te focussen op de doeltreffendheid maar vooral op het verkrijgen van inzichten. Inzichten die de organisatie kunnen helpen bij het opstellen van het nieuw of bij het aanpassen van het bestaand beleid.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de gemeenteraad inzicht bieden in de aard en omvang van de situatie rond arbeidsmigranten en hun huisvesting, de huidige wijze waarop binnen de gemeente Drimmelen met het vraagstuk wordt omgegaan en hoe de gemeenteraad geïnformeerd wordt en de gemeenteraad zich hiertoe verhoudt, bijv. door het stellen van (nieuwe) kaders.

Het onderzoek richt zicht op de onderstaande vier deelgebieden.



Op basis van deze deelgebieden heeft de Rekenkamer per gebied een aantal vragen geformuleerd (zie bijlage rapport) . De initiële vragen zijn juni 2023 besproken met een afvaardiging van de raad en is aan de betrokken ambtenaar gevraagd een reflectie hierop te geven. Dit alles heeft ertoe geleid tot we zijn gekomen tot een 30-tal vragen die helpen om de juiste inzichten te verkrijgen

Voor het uitvoeren van dit onderzoek hebben we in juli 2023 meerdere bureaus gesproken en uitgenodigd een offerte en een plan van aanpak te presenteren. Het onbekende met het onderwerp en de hoeveelheid van gevraagde informatie door de Rekenkamer hebben op voorhand al bureaus doen besluiten niet mee te doen met de offerteprocedure. Uiterlijk op dat moment realiseerde de Rekenkamer zich dat het geen standaardonderzoek of traditioneel onderzoek is maar een onderzoek met een speciaal karakter.

Onze keuze is gevallen op het bureau Het PON & Telos uit Tilburg, een bureau met veel kennis op dit terrein en met een regionale verankering.

Aan het bureau werd de opdracht gegeven om op basis van onderzoek de antwoorden te formuleren op de 30-tal vragen, de verkregen inzichten samen te vatten in conclusies en het doen van aanbevelingen. Onderzoek doen middels literatuurstudie, documentanalyse en gesprekken.



Het feitelijk onderzoek is van start gegaan op 4 september 2023. In de startbijeenkomst hebben onderzoekers, medewerkers van de gemeente Drimmelen en de Rekenkamer kennis met elkaar gemaakt en (werk)afspraken ingepland. Deze start en de eerste gedachtewisseling over het thema was constructief en opbouwend. Vervolgens zijn de onderzoekers van Het PON & Telos aan de slag gegaan. Hierbij is gesproken met ambtenaren en externe partijen. Het vinden van de externe partijen was niet altijd even gemakkelijk. Des temeer zijn we wel verheugd dat er met een representatieve groep gesproken is, waarbij waardevolle input verkregen is. De Rekenkamer is betrokken geweest bij de gesprekken met de wethouder en de vertegenwoordiging vanuit de raad. Gedurende het onderzoeksproces is de Rekenkamer op de hoogte gehouden over de voortgang.

De eerste concepten zijn medio december besproken tussen de onderzoekers en de Rekenkamer. Het verzoek van de Rekenkamer was om op aantal punten meer diepgang en onderbouwing te krijgen wat opgehaald diende te worden uit de organisatie.
Gezien het feit dat de Rekenkamer voornemens was om het eerste kwartaal 2024 het onderzoek af te ronden en het gegeven dat het conceptrapport grotendeels al klaar was voor ambtelijke wederhoor heeft de Rekenkamer in overleg met de onderzoekers besloten om het concept ook al beschikbaar te stellen voor het technische wederhoor. Het conceptrapport werd tegelijkertijd verzonden met de aanvullende vragen. Door het gecombineerd aanbieden van de vragen en de bevindingen kon er tijd bespaard worden, dubbel werk en extra belasting van de ambtelijke organisatie voorkomen worden. Dit is op

20 december gecommuniceerd met de gemeentesecretaris. Deze aanpak heeft een positief effect gehad op de voortgang van het onderzoek.
De Rekenkamer heeft basis van de rapportage door Het PON & Telos en zijn eigen waarnemen de conclusies en aanbevelingen opgesteld.

We realiseren ons dat dit rapport geen kant-en-klare oplossing geeft voor het issue van de huisvesting van arbeidsmigranten, maar hopen aan u de gevraagde inzichten gegeven te hebben zodat u, als gemeenteraad en college, de dialoog aan kunnen gaan om te komen tot een beleid dat aan het onderstaande recht doet.

In de hal van het gemeentehuis hangt een bord met de Verklaring van Drimmelen met de warme regel:
"*Plezierig wonen, werken, ondernemen en recreëren, nu, tot in de verre toekomst, is een zaak van ons allemaal!"*

In beleidstukken treffen het volgende aan:
"Doel van het beleid is zorgen voor het goed en veilig huisvesten van (tijdelijke) werknemers in onze gemeente."

Het onderzoeksbureau Het PON & Telos heeft heel goed werk verricht. Wij zijn blij dat zij onze partners waren in dit onderzoek, maar een rekenkameronderzoek kan alleen slagen met medewerking van eenieder! Deze medewerking hebben we (Rekenkamer en de onderzoekers) optimaal ontvangen van de medewerkers van de gemeente Drimmelen, waarvoor onze dank. Deze betrokkenheid zal de basis zijn voor het toekomstig beleid. Onze dank gaat ook uit naar een vijftal ondernemers die met de onderzoekers open en goede gesprekken gehad hebben. Gesprekken die inzichten gaven en die van toegevoegde waarde zijn voor dit onderzoek. Deze gesprekken mogen niet ophouden bij dit onderzoek, omdat het 'een zaak is van ons allemaal'.

Maart 2024

Rekenkamer West-Brabant

Frits van Vugt (voorzitter)
Rob Malag (contactpersoon Gemeente Drimmelen)
Marie-Elise Vromans
Coen Nuijten
Manon van Broekhoven (secretaris)

Deel A Bestuurlijke nota

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer West-Brabant de gemeenteraad van Drimmelen inzicht bieden in de aard en omvang van het huisvestingsvraagstuk van arbeidsmigranten, de huidige wijze waarop binnen de gemeente Drimmelen met dit vraagstuk wordt omgegaan en hoe de gemeenteraad zich hiertoe verhoudt. Het onderzoek heeft betrekking op de ontwikkelingen in de beleidsperiode 2016 tot 2023.

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt dan ook:

Wat is de aard en omvang van de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen en welke werkwijze hanteert de gemeente bij deze huisvesting en hoe wordt de gemeenteraad hiervan op de hoogte gebracht?

Het onderzoek geeft inzicht in de volgende elementen:

a. Inzicht in de omvang, situatie en (mogelijke) knelpunten rond de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen.
b. Nagaan of zowel het lokale beleid als het regionale beleid terzake doeltreffend en doelmatig in de gemeente Drimmelen wordt uitgevoerd.
c. Het bieden van inzicht in de informatievoorziening van de gemeente ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

De uitkomsten van dit onderzoek hebben als doel het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie te ondersteunen bij het herijken van het beleid in 2024.

Het onderzoek is opgebouwd aan de hand van vier onderdelen:

1. De omvang en aard van de arbeidsmigranten nu en tot 2030
2. De huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten en de effecten voor de lokale woningmarkt
3. Het gemeentelijk beleid en werkwijze
4. De rol van de gemeenteraad

De onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage A.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden: data-analyse, deskresearch, beleidsanalyse en interviews. De data-analyse betreft een bewerking van bestaande en beschikbare gegevens. Aan de hand van verschillende inzichten is een grove schatting gemaakt van de omvang van de groep arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen, alsmede een (voorzichtige) prognose. Voor

de analyse van de beleidsdocumenten zijn de door de gemeente aangeleverde beleidsdocumenten over de periode 2016-2023 gehanteerd (zie Bronnen). Aanvullend zijn recente ontwikkelingen opgenomen uit bestaande rapporten, die mogelijk van invloed zijn op de situatie in de gemeente Drimmelen.
De informatie uit de desk research, data-analyse en de beleidsanalyse is vervolgens aangevuld en kwalitatief getoetst met 11 formele interviews met verschillende actoren (zie Bijlage B voor de lijst van geanonimiseerde geïnterviewden). Er zijn vier interviews gehouden met in totaal vijf beleidsambtenaren werkzaam in verschillende beleidsdomeinen (burgerzaken, handhaving, grondgebied, wonen, economie) in de gemeente Drimmelen. Daarnaast zijn interviews gehouden met vijf ondernemers gevestigd of actief in de gemeente Drimmelen. De ondernemers die we hebben geïnterviewd werken met arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de gemeente Drimmelen en/of zijn betrokken bij de huisvesting van deze groep internationale werknemers. Vier ondernemers zijn gevestigd in de gemeente Drimmelen. Van de vijf ondernemers zijn er drie werkzaam in de land- en tuinbouwsector, is er één werkzaam in de bouwsector en één is werkzaam als uitzendbureau. Vier van de vijf ondernemers houden zich ook bezig met de huisvesting van arbeidsmigranten. Tenslotte zijn aan het eind van de dataverzamelingsperiode de verantwoordelijk wethouder en vier gemeenteraadsleden, die in het kader van dit onderzoek een raadswerkgroep vormen, in een apart gesprek geïnterviewd. De uitvoering van het onderzoek heeft in het najaar van 2023 plaatsgevonden.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we kort samengevat de bevindingen van het onderzoek per onderzoeksonderdeel; omvang en aard van arbeidsmigranten nu en tot 2030, de huisvestingsopgave, gemeentelijk beleid en werkwijze en de rol van de gemeenteraad. In hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 6 presenteren we – eveneens per onderdeel - de bevindingen per onderzoeksvraag.

1.4 Conclusies

Op basis van voorliggend onderzoek concludeert de Rekenkamer:

Ten aanzien van het beleid:

1. Het huidige beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten biedt onvoldoende kaders.

2. Zowel uit de gesprekken met beleidsambtenaren als de beleidsanalyse blijkt dat het huidige beleid onvoldoende eenduidig is.

3. De gemeente Drimmelen pakt arbeidsmigratie op dit moment niet op als een integraal vraagstuk; er is onvoldoende aandacht voor de samenhangende aspecten wonen, werken én (samen)leven.

Ten aanzien van de huisvestingsopgave:

4. Er is geen adequaat zicht op de omvang en aard van arbeidsmigratie in de gemeente Drimmelen. Dit geldt zowel voor de situatie van de in gemeente Drimmelen werkende als wonende arbeidsmigranten.

5. Er is onvoldoende zicht op de omvang en aard van de huisvesting van deze groep, alsook de (kwaliteit van de) huisvestingssituatie.

6. De gemeente heeft de huisvestingsopgave nog niet bepaald. Dat betekent dat nog niet bepaald is voor wie ze de huisvesting faciliteren, waardoor de huisvestingsopgave nog niet helder is.

7. Gebaseerd op gesprekken met de gemeente, ondernemers en op documentatie lijkt er een mismatch te zijn tussen vraag (met name voor shortstay ofwel kortverblijf) en het huidige aanbod aan huisvestingsplekken.

8. Vanuit de bestaande literatuur en gesprekken in het veld hebben we de indruk dat de groei van het aantal arbeidsmigranten zich richting 2030 voortzet. Er zijn geen indicaties dat de groei afneemt.

Ten aanzien van de uitvoering:

9. De uitvoering van beleid is met name reactief.

10. De organisatie van de uitvoering van het beleid is versnipperd binnen de gemeentelijke organisatie en samenwerking tussen beleidsafdelingen is veelal ad hoc.

11. Het college krijgt op dit moment veel ruimte en kan in alle gevallen afwijken van de uitgangspunten van het beleid. Daarnaast zijn uitgangspunten opgenomen die in de praktijk lastig te realiseren zijn en waarvoor instrumentaria ontbreken.

12. We constateren dat er weinig tot geen contact is tussen de gemeentelijke organisatie en ondernemers of arbeidsmigranten met betrekking tot huisvesting van arbeidsmigranten, anders dan via burgerzaken en rondom lopende vergunningsaanvragen voor huisvestingslocaties.

13. De gemeente Drimmelen werkt nauwelijks samen met omliggende gemeenten omtrent de arbeidsmigrantenopgave.

14. De gemeente is op dit moment beperkt actief in handhaving.

Ten aanzien van de rol van de gemeenteraad

15. De gemeenteraad wordt niet structureel geïnformeerd over het migrantenvraagstuk en -opgave. Maar de gemeenteraad agendeert het onderwerp ook niet actief.

1.5 Aanbevelingen

Op basis van de verkregen inzichten en de daaruit door de Rekenkamer getrokken conclusies is een herziening van het beleid een logische aanbeveling. Voor de herziening van het beleid zal een brede discussie in de raad noodzakelijk zijn.

De Rekenkamer beveelt het college aan het beleid en de uitvoering inzake huisvesting arbeidsmigranten te herzien en hierbij invulling te geven aan onderstaande punten:

Beleidsinhoudelijk:

1. Bepaal de huisvestingopgave.

2. Formuleer duidelijke kaders en richtlijnen waardoor het mogelijk is keuzes rondom huisvestingslocaties eenduidig te maken.

3. Kies voor aansluitende maatregelen die kunnen worden genomen in de praktijk. Het beleid dient vooraf getoetst te worden aan de uitvoerbaarheid.

Totstandkoming van het beleid:

4. Betrek alle afdelingen die betrokken zijn bij het vraagstuk arbeidsmigratie (economie, burgerzaken, handhaving, ruimtelijke ordening/grondgebied, vergunningen, integratie en welzijn) actief bij de herziening van het beleid. Daarbij zou ook aandacht moeten zijn voor de uitvoerbaarheid van beleid, zeker in de context van capaciteit, taakverdeling en samenwerking.

5. Betrek de relevante stakeholders om meer inzicht te krijgen in de huidige situatie, verwachtingen en behoeften richting de toekomst. De samenwerking met ondernemers, huisvesters, als ook arbeidsmigranten en inwoners moet (opnieuw) worden opgezocht.

6. Neem de aandachtspunten mee conform het advies Roemer (Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, 2023). En deel ontwikkelingen op dit terrein met de raad (o.a. de in 2024 te verwachten uitkomsten van een nadere verkenning van de rol van werkgevers bij registratie).

7. Heroverweeg de termijn van maximaal 5 jaar die wordt gehanteerd bij tijdelijke omgevingsvergunningen voor woonunits op terrein van werkgever/inlener, zodat initiatiefnemers bij hun investeringsbeslissingen langer vooruit kunnen denken.

8. Bezie in hoeverre het toelaten van logies op bedrijventerreinen een optie is.

Samenwerking in de regio:

9. Zoek de samenwerking in de regio. Geef met meer prioriteit invulling en uitvoering aan eerder vastgestelde regionale afsprakenkader arbeidsmigranten West-Brabant.

Uitvoering:

10. Zet in op het verbeteren van registratie in de Basisregistratie Personen (BRP) door systemen en communicatie aan te passen of anderzijds zorg te dragen voor een registratie systeem, teneinde vast te kunnen stellen wat de omvang en aard van arbeidsmigratie in de gemeente is.

11. Maak duidelijk wat de visie op handhaving is en welke prioriteiten daarbij worden gehanteerd. Maak duidelijk in welke gevallen en waarom er van wordt afgeweken.

Informatiepositie gemeenteraad:

12. Neem de gemeenteraad in een vroeg stadium mee bij het ontwikkelen van het beleid. Hierbij valt te denken aan thema bijeenkomsten (eventueel met andere gemeenten binnen West–Brabant), het vormen van een klankbordgroep of het opstellen van een kaderstellende notitie.

13. Informeer de raad periodiek over de ontwikkelingen met betrekking tot dit thema.

14. Informeer de raad, door een onderbouwde motivering, indien het college besluiten neemt die die afwijken van het vergunningenbeleid inzake logies van arbeidsmigranten van het beleid.

Ter overweging:

Onderstaande aanbevelingen geeft de Rekenkamer ter overweging. De keuze zal mede afhangen zijn van de te maken investeringen / kosten, behoefte (met name bij de bij raadsleden) en de verwachte toegevoegde waarde in het herzien beleid.

15. Het perspectief van arbeidsmigranten is in het huidige beleid niet meegenomen. Indien de gemeente Drimmelen het perspectief van de verschillende stakeholders wenst mee te nemen, dient de gemeente zowel met arbeidsmigranten als met inwoners zelf in gesprek te gaan.

16. De gemeente Drimmelen zou ervoor kunnen kiezen om het toekomstige beleid meer integraal in te steken en zich niet te beperken tot huisvesting. Arbeidsmigratiebeleid zou gericht kunnen zijn op wonen, werken én leven. Een meer integrale insteek sluit aan bij het eerder vastgestelde regionale afsprakenkader arbeidsmigranten West-Brabant, waarin

uitgangspunten op het gebied van huisvesting en leefomgeving, economie en arbeidsmarkt en welzijn en gezondheid zijn meegenomen.

17. Maak het dilemma bespreekbaar van het huisvesten van arbeidsmigranten in de kernen. Denk hierbij o.a. aan enerzijds de rechten (en plichten) van de arbeidsmigrant als ingezetene, versus mogelijke overlast en de druk op de woningmarkt en andere voorzieningen, en dat tegen de achtergrond van de zorgplicht van de gemeente voor voldoende huisvesting voor ál haar burgers.

18. Heb oog voor het dilemma bij de mogelijke toepassing van het instrument opkoopbescherming in de kernen, hetgeen tot minder logies voor arbeidsmigranten zal/kan leiden, in relatie tot het mogelijk verder toenemen van toch al bestaande tekort aan woningen voor arbeidsmigranten.

1.6 Bestuurlijke reactie

De Rekenkamer heeft op 22 maart 2024 de volgende bestuurlijke reactie ontvangen.

Reactie van het college van B&W op voorliggend onderzoek van de Rekenkamer

“Vooropgesteld zijn wij als college blij met de aandacht dat dit onderwerp behoeft en gekregen heeft in voorliggend onderzoeksrapport en willen wij de Rekenkamer West-Brabant en het ingeschakelde bureau PON & Telos bedanken voor hun inzet om tot dit rapport te komen. Zoals in het rapport te lezen is, is er bij gemeenten in den lande nauwelijks eerder Rekenkameronderzoek naar het vraagstuk rondom het huisvesten van arbeidsmigranten gedaan. Als gemeente Drimmelen zijn we een agrarisch georiënteerde gemeente met veel lokale ondernemers en is de behoefte aan arbeidsmigranten ten zeerste aanwezig. Arbeidsmigranten zijn dan ook een belangrijk onderdeel van onze gemeente, niet alleen vanwege de economie, maar ook in onze samenleving. De keuze om in dit rekenkameronderzoek daarom niet alleen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het huidige beleid te toetsen, maar ook naar het bredere, kwantitatieve en kwalitatieve vraagstuk te kijken, prijzen wij daarom zeer.

Het college constateert ook dat het voor de Rekenkamer lastig is gebleken met richtinggevende uitspraken te komen over welke kant het arbeidsmigrantenbeleid zich beste kan ontwikkelen met alle ontwikkelingen in Nederland in ogenschouw nemend en het geringe inzicht op de actuele huisvesting. Dat legt een extra zware verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad en het college om straks tot goed doordacht beleid te komen dat aansluit bij de praktijk.

Vanuit haar onderzoek trekt de Rekenkamer een aantal conclusies over hoe het vraagstuk rondom de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen momenteel gekaderd wordt in het beleid en in de organisatie wordt geborgd. Samenhangend daarmee worden concrete aanbevelingen gedaan, welke wij ter harte zullen nemen bij het herzien van het beleid. Daarbij gaan wij hieronder clustergewijs verder in op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

Conclusies

Beleidsmatig
Ten aanzien van beleid wordt gesteld dat het huidige beleid onvoldoende kaders biedt en niet eenduidig is. Het college herkent zich in deze conclusie en veronderstelt dat dit komt omdat de economie en samenleving vandaag de dag ten zeerste dynamisch is en de ontwikkelingen rondom de huisvesting van arbeidsmigranten enerzijds van oudsher onderbelicht zijn gebleven, en anderzijds desalniettemin urgente en complexe vraagstukken betreffen die vaak aan snelle verandering onderhevig zijn. De complexe integraliteit die dit vraagstuk behoeft hangt daarmee samen en wordt niet goed weerspiegeld in het huidige beleid. Dit is inmiddels door de tijd ingehaald. Wij gaan ons beleid arbeidsmigranten daarom herzien. Daarin nemen wij de inzichten uit uw onderzoek mee evenals input, inzichten en ervaringen van lokaal betrokkenen zoals ondernemers, inwoners en arbeidsmigranten zelf. Het nieuwe beleid moet beter aansluiten bij de huidige praktijk en de daarin besloten liggende vraag aan huisvesting, en daarmee ook beter oog hebben van een integrale benadering – welke de Rekenkamer ook concludeert te missen in het huidige beleid.

Huisvestingsopgave
Wat betreft de huisvestingsopgave zien we dat het een lastige opgave is om zowel het aantal in de gemeente verblijvende dan wel werkende arbeidsmigranten in beeld te krijgen, als ook de (toekomstige) behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten te kwantificeren. Middels dit onderzoek heeft de Rekenkamer dit getracht in beeld te brengen met alle beschikbare gegevens, en toch blijkt een volledig sluitende kwantificatie van de groep mensen waar we het over hebben haast onmogelijk. Het niet in hoeven schrijven bij de gemeente bij een verblijf korter dan 4 maanden, als ook de door de Rekenkamer aangestipte bredere kennislacune wat betreft arbeidsmigranten maakt dat ook wij merken en ons ervan bewust zijn dat het lastig is een helder en concreet beeld te hebben wat betreft de huisvestingsopgave. Dit weerspiegelt de conclusies van de rekenkamer wat betreft het ontbreken van een adequaat beeld van de huisvestingsopgave en het bepalen hiervan. Ook wij liggen op de lijn dat aanhoudende groei wat betreft arbeidsmigranten de komende jaren aannemelijk is. Hieruit volgen wij dat een mismatch in vraag en huidig aanbod aan huisvesting aannemelijk is. Voorliggend onderzoek geeft ons daarbij wel handvatten die zo concreet als mogelijk zijn om bij het herzien van het beleid als startpunt te nemen.

Uitvoering
De Rekenkamer concludeert – in de ogen van het college terecht – dat de uitvoering van het huidige beleid voornamelijk reactief en ad hoc verloopt alsmede onvoldoende aansluit bij de praktijk, en dat het college zich daardoor vaak genoodzaakt ziet af te wijken. Het komt daarmee voor dat gekozen wordt om af te wijken van het huidige beleid omdat dit in de ogen van het college beter aansluit bij de huidige werkelijkheid. Wij willen graag toe naar een eenduidig, coherent en effectief kader dat aansluit op de praktijk aan de voorkant, in plaats van reactief te handelen op basis van een voorliggende situatie. Daarnaast concludeert de rekenkamer dat de organisatie onvoldoende breed in contact is met lokale

betrokkenen, als ook met buurgemeenten. Om een beter passend beleidskader te creëren dat aansluit op de werkelijkheid achten we het van belang dat de organisatie beter in contact staat, zowel intern als wat betreft externe partijen. Daar hoor ook betere aansluiting in regionaal verband bij.
Als laatste trekt de rekenkamer de conclusie dat de gemeente beperkt actief is in handhaving. Dit gebeurde in het verleden regelmatig, maar tijdens de corona periode is dit op een lager pitje komen te staan en vervolgens is dit vanwege gebrek aan capaciteit niet meer als zodanig opgepakt. In het proces richting het herzien van het beleid komen ook de werkafspraken rondom handhaving en controles aan de orde. Deze zullen worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma, met oog voor wat nodig is in de praktijk en de bekostiging die dit met zich meebrengt. Het herzien van dit beleid pakken we projectmatig aan, dit betekent dat we werken met een integrale projectgroep waarin onder andere ook de werkvelden van toezicht, handhaving en openbare orde en veiligheid vertegenwoordigd worden. Momenteel wordt er reactief op meldingen gereageerd wanneer deze binnenkomen. Het betreft overigens maar weinig meldingen, er komen gemiddeld maar enkele meldingen per jaar binnen. Als er meldingen binnenkomen worden deze opgepakt en wordt er op gecontroleerd.

Rol van de gemeenteraad
Omtrent de rol van de gemeenteraad stelt de Rekenkamer dat de gemeenteraad beter op de hoogte kan worden gehouden omtrent het huisvestingsvraagstuk van arbeidsmigranten. Wij zijn voornemens om de raad zowel tijdig als consistent mee te nemen in het herzien van het huidige beleid. Zodra het participatieplan er ligt wordt de raad hierin meegenomen. Verder wordt de raad gaandeweg het traject op de hoogte gehouden. Wij zullen naar aanleiding van het participatietraject met de stakeholders de hoofdconclusies met de raad delen, omdat dit een belangrijke bodem vormt waarop keuzes zullen moeten worden gemaakt voor de invulling van het beleid. Vervolgens wordt het uiteindelijke beleid aan de raad voorgelegd. Hiermee trachten we de raad vanaf het begin van het proces mee te nemen in de ontwikkelingen en de raad gaandeweg het traject te verschaffen van de benodigde informatie om tot een verbeterd beleid te komen.
Tegelijkertijd wil het college de raad in positie brengen om op basis van een goede discussie met elkaar te komen tot een uitvoerbaar beleid. Er zullen stevige knopen doorgehakt moeten worden over welke huisvesting, voor welke type arbeidsmigrant op welke locatie wenselijk is. Daar horen dilemma's bij zoals het beschermen van onze huizen voor opkoping zodat ze beschikbaar blijven voor onze eigen inwoners aan de ene kant en het daarmee moeten huisvesten van arbeidsmigranten aan de rand van het dorp, op een bedrijventerrein of bij de werkgever zelf. Dilemma's over het menswaardig huisvesten van arbeidsmigranten met voldoende faciliteiten zodat mensen niet gedwongen worden op straat rond te gaan hangen aan de ene kant en een bepaalde vorm van concentratie aan de andere kant om die faciliteiten ook te kunnen bekostigen. Zo zullen we het ook met elkaar moeten hebben over hoe wij informatieverstrekking, controle en handhaving willen organiseren en welke prioriteit wij dat geven ten opzichte van andere prioriteiten die de raad ook op handhaving heeft meegegeven.

Aanbevelingen

Beleidsinhoudelijk

De opdracht die de Rekenkamer meegeeft is duidelijk: bepaal eerst de huisvestingsopgave, op basis waarvan duidelijke kaders en richtlijnen kunnen worden aangebracht in het herzien van het beleid. Dit zorgt voor een duidelijk en eenduidig begrip van de vraag en behoefte binnen onze gemeente. Echter, ook vanuit de Rekenkamer is geconstateerd dat het zeer lastig blijkt het concrete aantal in de gemeente verblijvende en werkende arbeidsmigranten inzichtelijk te krijgen. De uitdaging begint bij aan de voorkant meer grip te krijgen op de registratie van arbeidsmigranten in de gemeente. Vervolgens zal inzichtelijk moeten worden wie binnen de gemeente verblijft en wie binnen de gemeente werkt en daaropvolgend zal met het oog op de toekomst de behoefte boven water moeten komen. Het gaat hierbij niet enkel om een kwantitatief gevoel over aantallen mensen en toekomstige slaapplekken, maar ook om het kwalitatieve beeld te verscherpen wat betreft de benodigde soort huisvesting, passend bij onder andere de verblijfsduur van mensen, alsook de kwaliteit van huisvesting.
Wij willen hierbij benadrukken dat het een zeer lastige opgave blijkt de concrete kwantitatieve en kwalitatieve vraag en behoefte in beeld te krijgen. De Rekenkamer geeft zelf in haar rapport aan dat het erg lastig is de precieze aantallen mensen die hier verblijven in beeld te krijgen, onder andere vanwege de bredere kennislacune wat betreft arbeidsmigranten maar ook vanwege het niet in hoeven schrijven in de BRP bij verblijf onder de vier maanden. Daaropvolgend is de toekomstige behoefte aan arbeidsmigranten ook lastig helder inzichtelijk te maken. Wij trachten bij het herzien van het huidige beleid een aanvulling te krijgen op de (cijfermatige) inzichten uit voorliggend onderzoek middels een behoefte peiling bij de relevante stakeholders die hierbij betrokken zullen worden. Doch geven wij de waarschuwing mee dat het onwaarschijnlijk is dat dit uit een enkel, sluitend aantal zal bestaan dat met zekerheid als volledig en juist kan worden bestempeld. Op basis van de uitkomsten uit de stakeholderssessies zal een zo concreet mogelijke huisvestingsvraag volgen, waaruit vervolgens duidelijke kaders en richtlijnen zullen volgen zoals aanbevolen. Deze zullen aansluiten op de praktijk.

Totstandkoming van het beleid

In de voorbereiding voor het herzien van het beleid hebben wij expliciet de aanbevelingen die integraliteit moeten borgen meegegeven: er wordt gewerkt vanuit een multidisciplinair projectteam binnen de gemeente waar medewerkers van economie, toezicht en handhaving, ruimtelijke ontwikkeling, burgerzaken, integratie, communicatie en gezondheid en welzijn in vertegenwoordigd worden. Ook worden externe stakeholders nadrukkelijk betrokken om het beleid beter op de praktijk te laten aansluiten. Hierbij gaat het om werkgevers, huisvesters, omwonenden en niet op de laatste plaats arbeidsmigranten zelf. Daarnaast zijn de adviezen uit het rapport ‘Geen Tweederangsburgers’ van de commissie Roemer nadrukkelijk meegegeven als uitgangspunten waar het nieuwe beleid aan zal moeten voldoen. Als laatste nemen wij ook de aanbevelingen ter harte om de 5 jaren termijn voor units vanuit praktische redenen te heroverwegen en om logies op bedrijventerreinen mogelijk te maken te heroverwegen.

Samenwerking regio
Voldoen aan het regionale afsprakenkader arbeidsmigranten West – Brabant is meegegeven bij het traject om tot een herzien beleid te komen. Daarnaast is ook afstemming met buurgemeenten nadrukkelijk opgenomen in deze opdracht. Dit omdat we regionale samenwerking op lokaal beleid over de huisvesting van arbeidsmigranten als een toegevoegde waarde zien.

Uitvoering
Zoals aangegeven willen wij toe naar een eenduidig, coherent en effectief kader dat aansluit op de praktijk aan de voorkant, in plaats van reactief te handelen op basis van een voorliggende situatie. De aanbeveling van de Rekenkamer daarbij is meer grip te krijgen op de registratie om van daaruit een beter zicht te ontwikkelingen op de omvang en aard van mensen waar we het over hebben. Hierbij realiseren wij ons dat we tegen bepaalde hindernissen aanlopen (zoals wettelijke verplichting tot inschrijving pas bij verblijf vanaf 4 maanden) die dit bemoeilijken. Wij zullen wel trachten vanuit de werkgevers een beter beeld te krijgen wat betreft de vraag en behoefte waar wij op in zullen spelen.
Daarnaast wordt aanbevolen de visie op handhaving inzichtelijk te maken en te motiveren wanneer en waarom er kan worden afgeweken. Dit geven wij onder de noemer van een eenduidig, coherent en effectief beleidskader mee in het traject om het beleid te herzien.

Informatiepositie gemeenteraad
De aanbeveling om de raad tijdig mee te nemen in het herzien van het beleid, als ook de raad gaandeweg dit traject periodiek op de hoogte te houden, nemen wij van harte over. Wij zullen de raad zoals beschreven onder het kopje ‘Rol van de gemeenteraad’ aan de voorkant meenemen door het plan van aanpak om tot een herzien beleid te komen met de raad te delen. Vervolgens zullen wij de raad op de hoogte stellen van de belangrijkste inhoudelijke conclusies opgehaald uit alle betrokken stakeholders, alvorens wij het herziene beleid aan de raad voor zullen leggen.

Ter overweging
Als laatste willen wij ingaan op de suggesties van de Rekenkamer ter overweging. Als eerste zijn wij voornemens arbeidsmigranten zelf ook een stem te geven in het tot stand komen van een herzien beleid en hen als volwaardige stakeholder te betrekken. We beogen namelijk een beleidskader dat wordt opgesteld *met* diegenen waar het beleid invloed op heeft, en niet een beleidskader dat enkel *over* hen wordt opgesteld.
De volgende aanbeveling betreft het breder insteken van het vraagstuk, niet alleen gericht op huisvesting maar op wonen, werken *en* welzijn van arbeidsmigranten in onze gemeente. Hier gaat het college graag mee aan de slag. Door de verbreding van het beleid op deze manier aan te vliegen, is integraliteit van extra groot belang. In de huidige opdrachtformulering voor het herzien van het beleid staat huisvesting centraal, maar zijn aspecten als veiligheid, gezonde woon- en leefomgeving, leefbaarheid en ook werk en integratie meegegeven. Dit om daarmee een integraal perspectief te bewerkstelligen op de situatie van arbeidsmigranten in onze gemeente, breder dan enkel huisvesting in de krappe zin van het woord.
De volgende mogelijke aanbeveling over het kenbaar maken van het dilemma van arbeidsmigranten huisvesten in de kernen is er een die voor zover van toepassing mee

wordt gegeven in het participatietraject met de stakeholders. Hierbij worden onder andere lokale werkgevers, huisvesters, arbeidsmigranten en omwonenden betrokken. Door dit dilemma helder aan hen voor te leggen, trachten wij de inzichten van deze groepen hierover mee te nemen in het herzien van het beleid. Anderzijds kan het bespreekbaar maken van dit dilemma met de externe stakeholders ook begrip aanwakkeren over het vraagstuk.
De laatste van suggesties ter overweging bevat wat ons betreft een belangrijke waarheid die weerspiegeld wordt in de huidige werkelijkheid: wanneer verkamering tegengegaan wenst te worden in reguliere woningen in onze kernen (helemaal wanneer hieraan gekoppeld een legitiem instrument wordt ingezet), zal het huidige tekort aan huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten verder oplopen. In het voorliggende onderzoek wordt aangegeven dat huisvesters uitwijken naar kamerverhuur in reguliere woningen, omdat werkgevers en huisvesters beperkte andere mogelijkheden zien. Wat ons betreft zal daarmee samengaand een alternatief geboden moeten worden om de arbeidsmigranten die wij nu en in de toekomst nodig hebben kwalitatief en kwantitatief goed te kunnen huisvesten, anders dan in onze dorpskernen zoals de raad ook in uw onderzoek aangeeft. Dit moet als zodanig terugkomen in het herziene beleid. Wij beschouwen dit niet als suggestie, maar als gelijkwaardig aan voorgaande aanbevelingen.

Samenvattend
Wij onderschrijven uw conclusies en aanbevelingen. Uw aanbevelingen zullen daarom als startbasis dienen voor het herzien van het beleid arbeidsmigranten. Dit zal middels een integraal projectteam binnen de organisatie en met betrokkenheid van externe stakeholders zoals arbeidsmigranten zelf, lokale werkgevers, huisvesters, omwonenden en ook buurgemeenten, opgepakt worden om een herzien beleidskader neer te leggen vanuit integraal perspectief. Ook zullen gaandeweg dit project vanuit deze integrale bril heldere keuzes gemaakt moeten worden om tot een eenduidig, coherent en effectief beleidskader te komen wat aansluit op de praktijk. Het doel wat het herziene beleid gaat bewerkstelligen is het zorgen voor menswaardige huisvesting voor arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen. De vier belangrijke onderdelen waar menswaardige huisvesting daarbij uit bestaat is het zorgen voor kwalitatieve, leefbare, veilige en gezonde huisvesting. In het proces om het huidige beleidskader hierin te transformeren, is het voor ons als college daarbij van groot belang de gemeenteraad hierbij nadrukkelijk te betrekken.

Het college wil gaan voor een duidelijk, integraal en op de toekomst gericht beleid waar duidelijke keuzes gemaakt worden over wat we in Drimmelen wel en niet willen. Daar zullen ook lastige keuzes bij zitten waarvan we hopen dat we samen met ondernemers, huisvesters, omwonenden, arbeidsmigranten en gemeenteraad tot een goede uitkomst kunnen komen."

1.7 Nawoord

Het college onderschrijft de conclusies en aanbevelingen uit ons onderzoek. Dat stemt ons tot tevredenheid en wij beschouwen ons onderzoek daarmee dan ook als een goed hulpmiddel en richtingwijzer bij de voorliggende herziening van het beleid huisvesting arbeidsmigranten.

In zijn reactie stelt het college: “Het doel wat het herziene beleid gaat bewerkstelligen is het zorgen voor menswaardige huisvesting voor arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen”.

Dit is het antwoord op de eerste vraag die de Rekenkamer in juni 2023 stelde: In de hal van het gemeentehuis hangt een bord met de Verklaring van Drimmelen met de warme regel: ‘Plezierig wonen, werken, ondernemen en recreëren, nu, tot in de verre toekomst, is een zaak van ons allemaal! Maakt de gemeente Drimmelen dit waar?’

De toekomst zal het uitwijzen. Over een paar jaar zal de Rekenkamer terugkijken op dit onderzoek met de vraag of de gemeente Drimmelen het waar gemaakt heeft!

De collegereactie geeft de Rekenkamer geen aanleiding tot nadere inhoudelijke reactie.

Deel B Nota van bevindingen

2 Onderzoeksresultaten in het kort

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van het onderzoek aan de hand van de vier onderzoeksonderdelen; de omvang en aard van arbeidsmigranten nu en tot 2030 (2.1), de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten en de effecten voor de lokale woningmarkt (2.2), het gemeentelijk beleid, en de werkwijze (2.3) en de rol van de gemeenteraad (2.4).

2.1 De omvang en aard van arbeidsmigranten nu en tot 2030

In dit onderzoek zijn arbeidsmigranten gedefinieerd als internationale werknemers (niet in Nederland geboren en/of niet de Nederlandse nationaliteit) die geen kennismigrant zijn (vastgesteld op basis van inkomen).

Op basis van dit onderzoek en de beschikbare bronnen kan geen adequaat recent beeld worden geschetst van de aard en omvang van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen. Een analyse op basis van werkgeversbestanden in combinatie met BRP-bestanden met het peiljaar 2018 lijkt het meest stabiele uitgangspunt.[1] Informatie die we aanvullend hierop hebben kunnen ophalen in dit onderzoek is versnipperd en incompleet.

Landelijk onderzoek laat zien dat het aantal arbeidsmigranten in de afgelopen 15 jaar verviervoudigd is (Van der Meulen et al. 2022). De verwachting is dat tot aan 2030 een toename van arbeidsmigranten (inclusief kennismigranten) zich continueert; verschillende scenario's gaan daarbij uit van een groei in de bandbreedte tussen 17 en 70 procent (Heyma & Vervliet 2022).

Als gevolg van de huidige kennislacune ten aanzien van de huidige situatie van de gemeente Drimmelen kunnen enkel inschattingen gemaakt worden over het werken en wonen van arbeidsmigranten in gemeente Drimmelen en verwachtingen richting de toekomst. Met oog op de recente toekomst (tot 2030) lijkt de inzet van arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt te continueren (variërend van geen groei tot trendmatige en sterke groei). Verschillende ondernemers in de gemeente Drimmelen sluiten aan bij deze verwachting.

Ten aanzien van aandacht voor arbeidsmigratie in beleid en regelgeving constateren we een recente intensivering, zowel provinciaal als landelijk. Zo is in de periode 2019-2020 op provinciaal niveau een impuls gegeven aan het vraagstuk in brede zin, met een accent op huisvesting. Op Rijksniveau is sinds 2020 een hernieuwde aandacht voor de betere bescherming van arbeidsmigranten. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de Wet Goed Verhuurderschap die sinds juli 2023 van kracht is, waarmee gemeenten onder meer beter kunnen optreden tegen misstanden. Zo dient iedere gemeente vanaf 1 januari 2024 een meldpunt te hebben voor klachten over ongewenst verhuurgedrag.[2]

[1] Dit betreft een analyse van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.
[2] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-goed-verhuurderschap

2.2 De huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten en de effecten voor de lokale woningmarkt

Arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen wonen of verblijven in verschillende type huisvestingsplekken. Op dit moment zijn zij gehuisvest in de bestaande woningvoorraad (via verhuur door de werkgever), in herbestemde panden, in woonunits en in nieuwbouw. De locaties waar mensen wonen variëren ook; in de kernen en in het buitengebied, of op het erf van de werkgever. Omdat de omvang en aard van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen op dit moment onvoldoende in beeld is, is het ook lastig om de huisvestingsvraag in beeld te brengen. We kunnen constateren dat arbeidsmigranten zowel kort, middellang als langdurig verblijven in de gemeente Drimmelen, maar wat de precieze verdeling is weten we niet. Vanuit de vergunningsaanvragen zien we vooral een behoefte aan huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten.

Ondanks dat een precies beeld op dit moment ontbreekt, weten we dat de verblijfsduur van arbeidsmigranten varieert. In veel gevallen is de huisvesting van kortverblijvende arbeidsmigranten van tijdelijke aard. Deze groep arbeidsmigranten hebben andere behoeften als het gaat om huisvesting dan arbeidsmigranten die hier voor langere tijd blijven. Ook is niet altijd duidelijk hoe lang arbeidsmigranten zullen blijven. Daardoor is de overgang van shortstay, naar midstay en ook van midstay naar longstay is niet altijd even duidelijk en is ook de verschuiving van de huisvestingsbehoefte niet altijd helder.

Gebaseerd op de gesprekken met beleidsambtenaren en ondernemers en informatie verkregen vanuit de gemeente lijkt er een mismatch te zijn tussen vraag (met name voor shortstay ofwel kortverblijf) en het huidige lokale aanbod aan huisvestingsplekken. Dit zorgt ervoor dat ondernemers uitwijken naar andere plekken; vanwege een gebrek aan lokaal aanbod huisvesten zij in gemeente Drimmelen werkzame arbeidsmigranten ook buiten de gemeente Drimmelen.

Ondanks dat het uitgangspunt van het gemeentelijk beleid op dit moment is om huisvesting bij voorkeur niet te laten plaatsvinden in (eengezins)woningen in de kernen, worden in de praktijk op dit moment nog steeds (eengezins)woningen (in de kernen) opgekocht die gebruikt worden om arbeidsmigranten te huisvesten. Vanaf 1 januari 2022 kunnen gemeenten een opkoopbescherming invoeren.[3] Op dit moment onderzoekt de ambtelijke organisatie in samenwerking met andere gemeenten in de Baronie regio de mogelijkheid van een opkoopbescherming. De gemeenten in de Baronie regio zijn voornemens om het benodigde schaarste-onderzoek te laten uitvoeren en treffen zij hiertoe de voorbereidingen. Afhankelijk van de resultaten van een dergelijk onderzoek kan een opkoopbescherming gemaakt en ingesteld worden in de gemeente Drimmelen.

Wanneer de opkoopbescherming van kracht is, zouden huizen niet langer opgekocht kunnen worden om arbeidsmigranten te huisvesten.

[3] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/opkoopbescherming

Het aantal en type vergunningsaanvragen (in de periode vanaf 2016) van met name lokale ondernemers voor huisvesting op het eigen terrein laat zien dat er behoefte is aan woningen voor verblijf voor kortere tijd.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de gemeente op dit moment geen contact heeft met arbeidsmigranten zelf. Er is dan ook onvoldoende zicht op de ervaringen en behoeften van arbeidsmigranten in het algemeen, en met betrekking tot hun huisvestingsituatie in het bijzonder. Eerder is als gevolg van controles van panden door de afdeling handhaving wel een beeld hierover opgedaan, maar dit beeld dateert van voor de coronaperiode. Bij het opstellen van het huidige gemeentelijke beleid zijn arbeidsmigranten niet zelf betrokken geweest en hun ervaringen/behoeften zijn niet meegenomen. De ondernemers (die in een aantal gevallen zelf ook arbeidsmigranten huisvesten) die wij spraken, hebben contact met hun werknemers. In een aantal gevallen hebben zij een indruk van hoe arbeidsmigranten hun huidige huisvestingsplek ervaren.

2.3 Gemeentelijk beleid en werkwijze

Het beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten is in 2016 opgesteld en in 2020 herzien. Voor het huisvesten van arbeidsmigranten in woningen gelden de beleidsregels vanuit de bestemmingsplannen kernen en buitengebied. Voor huisvesting via logies geldt het beleid logies/huisvesting arbeidsmigranten. In 2020 heeft de gemeente het standpunt ingenomen dat het huisvesten van tijdelijke arbeidsmigranten in reguliere woningen onwenselijk is en dat verdere uitbreiding moet stoppen. Tot op heden heeft de gemeente echter geen instrumentarium gehad om dit uitgangspunt van het beleid ook uit te voeren. Wanneer uitvoering wordt gegeven aan de opkoopbescherming, heeft de gemeente ook een instrument om dit te handhaven.

Het huidige beleid is onvoldoende duidelijk. Dit blijkt ook uit gesprekken met beleidsambtenaren. Het beleid bevat richtlijnen, maar hiervan mag worden afgeweken door het college. Het is onduidelijk wanneer er mag worden afgeweken. Op dit moment wordt controle en handhaving op huisvesting niet structureel opgepakt. Mede als gevolg daarvan heeft de gemeente beperkt zicht op de kwaliteit van de huisvesting.

De organisatie van de uitvoering van het huidige beleid is versnipperd belegd. Er is op dit moment geen regulier overleg tussen de verschillende beleidsafdelingen. Men betrekt elkaar wanneer ze elkaar nodig hebben, bijvoorbeeld rondom een vergunningsaanvraag. Over het algemeen lijkt de uitvoering van het beleid reactief.

De ambtelijke organisatie geeft aan met name zicht te hebben op de situatie en contact met ondernemers over het vraagstuk via lopende vergunningsaanvragen en vanuit inschrijvingen bij burgerzaken. In het verleden, onder andere in aanloop naar het huidige beleid, had de gemeente vanuit andere afdelingen regelmatig contact met ondernemers maar dit contact lijkt verwaterd. De samenwerking in de regio op dit onderwerp blijft uit.

In 2021 is door de 16 gemeenten van de regio West-Brabant, de Regio West-Brabant (RWB) en de Provincie Noord-Brabant het Afsprakenkader Arbeidsmigranten Regio West-Brabant vastgesteld. De gemeente Drimmelen zelf geeft aan dat er op dit moment niet structureel wordt afgestemd met andere gemeenten als het gaat het om vraagstuk arbeidsmigratie. De gemeente Drimmelen doet mee aan de pilot Brabants Migratie Informatie Punt, dat in de vijf arbeidsmarktregio's in Brabant door een samenwerking tussen het Rijk, de Provincie Noord-Brabant en verschillende stakeholders in de regio's wordt opgepakt.

De uitvoering van het beleid in de gemeente Drimmelen lijkt enerzijds te worden bemoeilijkt door onduidelijkheid van het beleid. Anderzijds lijkt er ook sprake te zijn van capaciteitsproblemen, in ieder geval voor handhaving en vergunningverlening. Recentelijk is ook op de beleidsafdeling wonen sprake geweest van een wisseling van de wacht. Vanuit deze afdeling worden voorbereidingen getroffen voor het herijken van het beleid in 2024.

Op basis van de beschikbare informatie vanuit de gemeente kan worden geconstateerd dat het huidige beleid het vraagstuk niet voldoende aanpakt. Het reactieve beleid en trage besluitvormingsprocessen zorgen voor onvoldoende realisatie van (transparante en controleerbare) huisvestingslocaties. Op basis van voorgaande kunnen we constateren dat het huidige beleid Logies onvoldoende sturing geeft aan het realiseren van de huisvestingsopgave zoals die wordt ervaren door de betrokken stakeholders. De gemeente lijkt onvoldoende vanuit een eenduidige visie ten aanzien van het vraagstuk het beleid ingericht te hebben. Het huidige beleid geeft teveel mogelijkheden om af te wijken.

De gemeente zou gebaat zijn bij beleid met duidelijkere kaders en richtlijnen. Vanuit het oogpunt van het vraagstuk arbeidsmigratie in brede zin en niet in de laatste plaats de veelal kwetsbare sociaaleconomische positie van arbeidsmigranten in ogenschouw nemend zou toekomstig beleid zich, naast huisvesting, ook op de aspecten van welzijn en participatie/ integratie zich kunnen richten. Dit laatste zou in lijn zijn met het vastgestelde regionaal afsprakenkader.

2.4 De rol van de gemeenteraad

In het kader van dit onderzoek is een raadswerkgroep ingesteld aangaande de huisvesting van arbeidsmigranten. De raadswerkgroep arbeidsmigranten geeft aan onvoldoende zicht te hebben op het vraagstuk. Het is voor hen bijvoorbeeld onbekend waar arbeidsmigranten precies wonen. Dit signaal is mede de aanleiding geweest voor dit onderzoek.

De raad wordt geïnformeerd door inwoners, informatie lijkt veelal gebaseerd op van horen zeggen of door eigen waarnemingen. Vanuit de ambtelijke organisatie krijgen ze weinig informatie over de situatie, anders dan informatie die voor alle inwoners toegankelijk is. Volgens de werkgroep is het ook al lang geleden dat het onderwerp in de raad is besproken. De raadswerkgroep heeft het gevoel dat de gemeente op dit moment maar beperkt zicht heeft op de situatie. De werkgroep is van mening dat bij het herijken van het beleid de focus op huisvesting moet liggen. Zij hebben de voorkeur dat de gemeente belangrijke stakeholders, zoals lokale ondernemers en bijvoorbeeld de ZLTO, hierbij betrekt. Minder huisvesting van arbeidsmigranten in de kernen, centraliseren met de juiste

randvoorwaarden en een menswaardige manier van huisvesten zijn voor de werkgroep belangrijke uitgangspunten.

Op dit moment mag het college afwijken van het beleid, zonder dat de raad daarover ingelicht hoeft te worden. Om haar rol goed te kunnen vervullen, zou de raad het op prijs stellen om daarover geïnformeerd te worden. Een stakeholdersanalyse zou een startpunt kunnen zijn voor de uitgangspunten richting toekomstig beleid.

3 Bevindingen onderdeel A: inzicht in de omvang en aard van de arbeidsmigranten nu en tot 2030

3.1 Wie beschouwen we als arbeidsmigrant?

In dit onderzoek zijn arbeidsmigranten gedefinieerd als internationale werknemers die werken voor een in Nederland gevestigde werkgever en die niet in Nederland geboren zijn en/of niet de Nederlandse nationaliteit hebben en die geen kennismigrant zijn (vastgesteld op basis van inkomen)..[4]

Voor de helderheid over wie tot deze groep internationale werknemers te rekenen, kunnen we toelichten dat er in het algemeen gesproken wordt over arbeidsmigranten als er sprake is van een tijdelijk verblijf om te werken, het uitvoeren van laag of ongeschoold werk en een verdienste van het minimumloon of net iets daarboven (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020: 12). Meestal gaat het hierbij om EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers en diensten, maar een trend tekent zich af dat ook derdelanders via EU-staten worden gedetacheerd (idem.). Aanvullend, het Interdepartementale Project Arbeidsmigranten (IPA)[5] definieert daarnaast de doelgroep kwetsbare arbeidsmigranten als EU-burgers en derdelanders die voor werk en korter dan vijf jaar in Nederland verblijven, en ten hoogste 130% van het wettelijk minimumloon verdienen (Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid 2023). De gemeente Drimmelen zelf hanteert een vergelijkbare definitie in haar Beleid logies/Huisvesting arbeidsmigranten (herzien 2020); een (EU) burger die zich op basis van economische motieven tijdelijk in Nederland vestigt om werk (voor laagopgeleiden) te verrichten.[6] Voor dit onderzoek is het element tijdelijkheid niet in de definitie meegenomen, omdat dit een moeilijk concreet te maken begrip is.

3.1.1 Wat is het geschatte aantal arbeidsmigranten die wonen en werken in de gemeente?

Een cijfermatige analyse van Het PON & Telos (van der Haar & Paenen, 2020) op basis van werkgeversinformatie en BRP-gegevens (gegevens uit Basis Registratie Personen) van het Centraal Bureau van de Statistiek laat zien dat er in 2018 667 arbeidsmigranten werkzaam waren bij een in de gemeente Drimmelen gevestigde werkgever (zie bijlage C voor de volledige factsheet). Tegelijkertijd stonden er in 2018 394 arbeidsmigranten ingeschreven in de BRP. Van deze groep in de gemeente Drimmelen ingeschreven arbeidsmigranten werken 150 mensen ook voor een in de gemeente Drimmelen gevestigde werkgever. Dit betekent

[4] We volgens hier de definitie zoals door Decisio (van der Meulen et al. 2022) is geformuleerd.
[5] Het IPA monitort sinds 2020 de uitvoering van het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.
[6] Deze definitie is overgenomen van de Provincie Noord-Brabant, zoals opgenomen in de rapportage Arbeidsmigratie in Noord-Brabant (2018).

dat bijna 4 op de 10 ingeschreven arbeidsmigranten zowel wonen als werken in de gemeente Drimmelen. De situatie in 2018 laat dus zien dat het merendeel van de BRP-ingeschreven arbeidsmigranten, 6 op 10, wonen in de gemeente Drimmelen, maar buiten de gemeente werken.

Op basis van eerdere onderzoeken weten we dat veel arbeidsmigranten niet zijn ingeschreven in de BRP. Dit betekent dat het aantal BRP-geregistreerde inwoners vermoedelijk een onderschatting geeft van het daadwerkelijke aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente verblijft; in eerder onderzoek wordt uitgegaan van een registratiegraad tussen de 45% en 55% (van der Meulen et al. 2022: 18, voetnoot 1). Het is aannemelijk dat het aantal werkelijk in de gemeente Drimmelen verblijvende arbeidsmigranten in 2018 hoger lag. Uitgaande van de percentages van Van der Meulen et al. zou dit aantal tot circa dubbel zo hoog zijn geweest.[7]. Ondanks een intensievere aandacht voor BRP-registratie de afgelopen jaren kunnen we nog altijd uitgaan van een onderschatting van de omvang van het aantal in de gemeente Drimmelen verblijvende arbeidsmigranten op basis van de BRP-gegevens.

In gesprekken met beleidsambtenaren hebben we gevraagd in hoeverre de gemeente Drimmelen zicht heeft op het aantal arbeidsmigranten dat werkt en woont in de gemeente. Het beeld dat de gemeente heeft is beperkt. In het beleid logies/huisvesting arbeidsmigranten[8] is beschreven dat de gemeente handhaaft op de registratie van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten die langer dan 4 maanden in Nederland verblijven zijn wettelijk verplicht om zich als ingezetene in te schrijven in de BRP. Arbeidsmigranten die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven kunnen zich als niet-ingezetene in de BRP inschrijven bij één van de gemeenten met een loket voor niet-ingezetenen (Register Niet Ingezetenen, RNI).[9] De verhuurder is verplicht om een nachtregister bij te houden van personen die verblijven en niet staan ingeschreven in de BRP. Uitgangspunt in het gemeentelijk beleid is dat er wordt gestuurd op de verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Er volgen handhavingsmaatregelen bij het niet naleven van de afspraken. Uit gesprekken met beleidsambtenaren (zie tevens paragraaf 5.2) blijkt dat controles in de gemeente Drimmelen hierop op dit moment niet structureel worden uitgevoerd.

Uit het cijfermatige onderzoek naar de aard en omvang van arbeidsmigratie in Noord-Brabant (van der Haar & Paenen 2020, peiljaar 2018) blijkt dat de meest voorkomende nationaliteit van de internationale werknemers die destijds werkzaam (let wel, we doen hier geen uitspraken over de woonachtigen of het verblijvende deel van deze groep) waren bij een in de gemeente Drimmelen gevestigde werkgever de Poolse nationaliteit (488) hebben. Daarop volgend is – weliswaar veel kleiner - de Bulgaarse (40) en Roemeense (23) nationaliteit de grootste groep.

[7] Wanneer we uit gaan van 45% tot 55% registraties, zou dit betekenen dat er circa 716 tot 875 in de gemeente Drimmelen verblijvende arbeidsmigranten in 2018.
[8] Beleid logies/huisvesting arbeidsmigranten (herzien 2020), vastgesteld juni 2020.
[9] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/waar-registratie-niet-ingezetenen-rni

Aan de hand van de huidige samenstelling van de BRP registratie van de gemeente Drimmelen blijkt dat de grootste groep inwoners met een niet-Nederlandse nationaliteit de Poolse nationaliteit heeft (peildatum 1 juli 2023). Deze cijfers zijn niet een op een te vergelijken met die van het onderzoek van Het PON & Telos, omdat er vanuit de BRP geen zicht is op het aandeel arbeidsmigranten binnen deze groep bewoners[10] én omdat de analyse op basis van het eerdere onderzoek van Het PON & Telos zich wél specifiek richt op arbeidsmigranten werkzaam in de gemeente Drimmelen, maar geen inzicht geeft in de nationaliteit van de groep arbeidsmigranten die in de gemeente Drimmelen wonen en in de BRP zijn ingeschreven. Toch hebben we het vermoeden dat, als het gaat om de nationaliteit van arbeidsmigranten, de Poolse groep nog altijd de grootste groep is. Als we dezelfde vergelijking maken als het gaat om de nummer 2 en nummer 3 in de top 3 van nationaliteiten van arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de gemeente Drimmelen (Het PON & Telos 2020; peiljaar 2018), dan zien we – als we Oekraïners en Syriërs (de na Polen de grootste groep inwoners met een niet-Nederlandse nationaliteit) buiten beschouwing laten – dat Roemenen (67) in de BRP-peiling van 1 juli 2023 naar voren komen. Waar in de arbeidsmigratiecijfers-studie Bulgaren (40) op de tweede plek komen, zien we dat niet terug in de uitdraai van de BRP van 1 juli 2023; daar staan minder dan tien Bulgaren ingeschreven.

3.2 Hoe ziet deze populatie eruit als het gaat om: verblijfsduur, woon-werkpendel, sector waarin zij werkzaam zijn, type werkzaamheden, via uitzendbureau of eigen gelegenheid, arbeidsmigranten die in de gemeente wonen maar niet werkzaam zijn in de gemeente.

In 2018 werkten 667 arbeidsmigranten voor een in de gemeente Drimmelen gevestigde werkgever (op basis van werkgeversinformatie, microdata CBS). Tegelijkertijd stonden er in dat jaar 394 arbeidsmigranten ingeschreven in de gemeente Drimmelen (werkgeversinformatie in combinatie met BRP-informatie, microdata CBS). 21% van deze in de gemeente Drimmelen ingeschreven arbeidsmigranten was 0-6 maanden ingeschreven, 34% 6 maanden tot 3 jaar, 22% 3 tot 6 jaar en 24% 6 jaar tot 15 jaar.

150 arbeidsmigranten (38% van de totaal in de gemeente Drimmelen ingeschreven arbeidsmigranten) woonden én werkten in 2018 in de gemeente Drimmelen. De meerderheid van de arbeidsmigranten die in de gemeente Drimmelen woonden (244 arbeidsmigranten), werkten buiten de gemeente. Van de 667 arbeidsmigranten die bij een in de gemeente Drimmelen gevestigde werkgever werkten, staan 150 werknemers in de gemeente Drimmelen ingeschreven. (Het PON & Telos 2020; peiljaar 2018).

[10] Er is in deze telling uit het BRP van de gemeente Drimmelen geen onderscheid gemaakt naar leeftijd. Er zitten dus mogelijk ook kinderen in deze groep.

Tabel 1: Wonen en werken van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen (peiljaar 2018)

	Aantal
Arbeidsmigranten werkzaam bij een in gemeente Drimmelen gevestigde werkgever	667
Arbeidsmigranten die in gemeente Drimmelen werken, maar niet staan ingeschreven	517
Ingeschreven arbeidsmigranten in gemeente Drimmelen	394
Ingeschreven arbeidsmigranten die in gemeente Drimmelen wonen én werken	150
Arbeidsmigranten die in gemeente Drimmelen wonen, maar niet werken	244

Brondata: CBS microdata uit de bestanden polisadministratie en Basisregistratie Personen (BRP)-administratie, peiljaar 2018, o.a. Spolisbestanden en BRP administratie.

De 667 arbeidsmigranten die voor een in de gemeente Drimmelen gevestigde werkgever werkten (Het PON & Telos 2020; peiljaar 2018), waren met name werkzaam in de glastuinbouw (27%), NBBU uitzendkrachten (22%) en open teelten (7%). Bij 29% van de arbeidsmigranten is de bedrijfstak waarin zij werken onbekend. Het overgrote merendeel van deze personen heeft de Poolse nationaliteit (73%), gevolgd door Bulgaars (6%), Roemeens (3%) en Duits (2%). In de interviews met beleidsambtenaren werd bevestigd dat arbeidsmigranten met name werken in de (glas)tuinbouw, maar dat zij ook actief zijn in de (maak)industrie en metaalbewerking.

Het gaat om zowel mannen als vrouwen. Van deze 667 arbeidsmigranten was destijds 54,1% man en 45,9% vrouw. Bij de ondernemers die we gesproken hebben werken zowel mannen als vrouwen, al is dit wel afhankelijk van de bedrijfstak. Van deze groep was 60% jonger dan 35 jaar en 40% ouder dan 35 jaar. De leeftijden van de werknemers van de ondernemers die we hebben gesproken zijn zeer divers; van 18 tot 65 jaar, waarbij de meerderheid jonger dan 50 jaar is. Kijken we naar het type dienstverband dan zien we dat de meesten een contract hadden voor bepaalde duur (85%) en een vergelijkbaar percentage voor een laag uurloon (destijds <12 euro) werkte. Een deel van de arbeidsmigranten heeft een vast contract. De ondernemers die wij gesproken hebben, hebben een aantal mensen in dienst die voor langere tijd verbonden zijn, maar werken voornamelijk ook met tijdelijke contracten.

Kijken we naar de verdeling man/vrouw en leeftijdsgroepen, dan laat een studie van Van der Meulen et al. (2022: 17) een enigszins vergelijkbaar beeld zien. In 2020 is 6 op de 10 arbeidsmigranten man en 51% van de arbeidsmigranten onder de 35 jaar in Noord-Brabant. Op beide vlakken is dit vergelijkbaar met het beeld voor Nederland.

Op ons verzoek heeft een van de beleidsambtenaren bij de gemeente een uitdraai (peildatum 2 oktober 2023) gemaakt van ingeschreven personen met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse of Duitse nationaliteit[11] uit de BRP (NB. het is niet gekend welk deel van deze groep arbeidsmigrant is; dit kunnen bijvoorbeeld ook personen die niet werken zijn of gezinsleden van arbeidsmigranten, zoals kinderen). Uit deze telling blijkt dat er op

[11] Dit betreft de top 4 van nationaliteiten van arbeidsmigranten die bij een in de gemeente Drimmelen gevestigde werkgever in 2018 werkzaam waren (van der Haar & Paenen 2020).

dat moment in totaal 730 inwoners met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse of Duitse nationaliteit stonden ingeschreven in de BRP van de gemeente Drimmelen. Hiervan was 79% Pools, 10% Roemeens, 9% Duits en 2% Bulgaars.[12]

Met dit overzicht hebben we ook zicht op hoe deze groep verdeeld is over de kernen van de gemeente Drimmelen. Kijken we naar de verblijfplaats dan zien we dat het grootste deel woont in Made (60%), gevolgd door Lage Zwaluwe (13%), Terheijden (11%), Hooge Zwaluwe (9%), Wagenberg (5%), Drimmelen (2%) en Zevenbergschen Hoek (1%).

Op basis van deze uitdraai hebben we aan de hand van adresgegevens een inschatting gemaakt van hoeveel inwoners met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse of Duitse nationaliteit in de kernen en in het buitengebied (bij agrariërs of op een industrieterrein) wonen..[13]

Tabel 2: Schatting verblijfplaats BRP-ingeschreven inwoners met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse en Duitse nationaliteit (NB. het is niet gekend welk deel van deze groep arbeidsmigrant is; dit kunnen bijvoorbeeld ook personen die niet werken zijn of gezinsleden van arbeidsmigranten, zoals kinderen).

Aantal	Zevenbergschen Hoek	Terheijden	Made	Wagenberg	Drimmelen	Lage Zwaluwe	Hooge Zwaluwe
Kern	-	57	288	33	6	92	48
Buitengebied	4	18	153	-	8	5	16
Onbekend		2					
Totaal	**4**	**77**	**441**	**33**	**14**	**97**	**64**

Bron: gegevens verkregen van de gemeente afdeling Burgerzaken op 2 oktober 2023, bewerkt door Het PON & Telos. Het betreft een inschatting.

3.3 Wat zijn regionale en landelijke ontwikkelingen en trends?

In de beantwoording van de vraag gaan we in op ontwikkelingen en trends ten aanzien van de situatie van arbeidsmigratie en de aandacht die hiervoor in beleid is.

Het aantal arbeidsmigranten[14] (inclusief kennismigranten) in Nederland is in de periode 2006-2021 verviervoudigd (van der Meulen et al. 2022). Het grootste deel van de

[12] Opvallend is dat de top 4 nationaliteiten van personen uit de CBS Migrantenmonitor (Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid 2023: 10, peiljaar 2022) die vallen onder de doelgroep kwetsbare arbeidsmigranten' overeenkomt met de nationaliteiten die in het kwantitatieve onderzoek (van der Haar & Paenen 2020) naar de situatie in de gemeente Drimmelen naar voren kwam, weliswaar in een andere volgorde.
[13] Middels het opzoeken van adressen is door de onderzoekers een inschatting gemaakt of dit adres zich in een kern of in het buitengebied bevond.
[14] SEO Economisch onderzoek (van der Meulen et al. 2022) bedoelt onder arbeidsmigranten alle werknemers in Nederland zonder Nederlandse nationaliteit en in dienst van een in Nederland gevestigde werkgever, die binnen twee maanden na de eerste aankomst aan het werk zijn. SEO hanteert daarmee een ruime definitie van het begrip.

arbeidsmigranten werkt op een lager kwalificatieniveau; slechts 10 procent verdient bovenmodaal (2022: 15). De helft van alle arbeidsmigranten heeft een salaris van rond het wettelijk minimumloon en de overige 40% heeft een modaal maandsalaris (idem). Iets meer dan de helft van de arbeidsmigranten in Nederland werkt via de uitzendsector (2022: 18, peiljaar 2019). De meeste arbeidsmigranten die in directe dienst zijn, werken in de sectoren landbouw, de groothandel, horeca, zakelijke dienstverlening en ICT (idem).

Onderzoek door Decisio (van der Meulen et al. 2022) naar de situatie in Noord-Brabant laat zien dat in 2020 het percentage arbeidsmigranten (exclusief kennismigranten) dat werkzaam is in de uitzendbranche ten opzichte van het totaal aantal arbeidsmigranten is gedaald naar 44% ten opzichte van het aandeel in 2010 (50%). Dit wijkt iets af van het landelijke beeld (48% in 2020) en is ook lager dan een aantal andere provincies waar veel arbeidsmigranten werkzaam zijn, zoals Zuid-Holland en Limburg, die beide met 58% flink hoger uitkomen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat in 2020 de vier sectoren met de meeste arbeidsmigranten in directe dienst de zakelijke dienstverlening (9%), landbouw en visserij (9%) en transport en logistiek (8%) en groothandel (7%) zijn. Dit is in lijn met de bevindingen van het onderzoek van van der Meulen et al (2022). Opvallend ten opzichte van het beeld in 2010 is dat het percentage arbeidsmigranten werkzaam de landbouw en visserij afneemt (van 14% naar 9%) en het percentage werkzaam in de transport en logistiek toeneemt (van 3% naar 8%).

In de periode 2019-2020 heeft de Provincie Noord-Brabant middels de uitvoering van een bestuursopdracht een impuls gegeven aan agenderen van het vraagstuk arbeidsmigratie bij Brabantse gemeentes en het verbinden van partijen. Daarbij is veel ingezet op het actualiseren van gemeentelijke beleidskaders. Alhoewel de Provincie Noord-Brabant Brabantse gemeenten heeft gestimuleerd om het vraagstuk integraal op te pakken, ligt in de meeste lokale beleidskaders de nadruk nog op huisvesting. Ook in de gemeente Drimmelen is dit het geval; in 2021 constateert Het PON & Telos dat het gemeentelijk beleid ten aanzien van arbeidsmigratie zich met name richt op huisvesting (van der Haar et al. 2021). Daarnaast zijn regionale afsprakenkaders geformuleerd (van der Haar & van Dalen 2020). Gemeente Drimmelen is in die hoedanigheid onderdeel van het afsprakenkader arbeidsmigranten West-Brabant.

Sinds 2020 is er op Rijksniveau meer aandacht voor de bescherming van arbeidsmigranten. Aanleiding voor het instellen van een Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten waren problemen ten aanzien van de woon- en werksituatie van arbeidsmigranten in Nederland die door de coronacrisis aan het licht kwamen. In het rapport Geen Tweederangsburgers deed het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) aanbevelingen ten aanzien van betere beheersing van de uitzendsector, zicht krijgen op arbeidsmigratie, meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten, gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten, betere handhaving en toezicht en institutionele inbedding van arbeidsmigratie.

In het rapport Geen Tweederangsburgers (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020: 16) werd als het gaat om huisvesting geconstateerd dat er te weinig locaties zijn, de kwaliteit van de locaties veelal ondermaats is en dat arbeidsmigranten veelal afhankelijk zijn van hun werkgever voor huisvesting. Het aanjaagteam heeft op deze punten

aanbevelingen gedaan die inmiddels worden opgepakt op rijksniveau. Zo is per 1 juli 2023 de Wet Goed Verhuurderschap van kracht waarin een verhuurdervergunning is geïntroduceerd, waarmee gemeenten beter kunnen optreden tegen misstanden en slechte verhuursituaties ongedaan kunnen maken. Er is een landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap in de vorm van algemene regels. Om arbeidsmigranten beter te beschermen zijn er extra regels opgesteld waar verhuurders en verhuurbemiddelaars zich aan moeten houden; zo moet de huurovereenkomst apart van de arbeidsovereenkomst worden vastgelegd en de arbeidsmigranten worden geïnformeerd over zijn rechten en plichten in een taal waar de arbeidsmigrant de voorkeur aan geeft. Iedere gemeente moet vanaf 1 januari 2024 een meldpunt hebben voor klachten van ongewenst verhuurgedrag.[15] Het meldpunt van gemeente Drimmelen is halverwege december 2023 live gegaan op de website van de gemeente, aldus de ambtelijke organisatie.[16] Huurders, waaronder arbeidsmigranten, omwonenden en andere inwoners kunnen hier terecht bij vragen en/of klachten omtrent het verhuren van woningen. Zij kunnen eventueel een anonieme melding doen of een vraag stellen voor meer informatie.

3.4 Wat is de prognose tot 2030 voor het aantal arbeidsmigranten? En welke uitspraken zijn te doen over de verwachtingen bij regionale werkgevers (inclusief uitzendbureaus) over de toekomstige groei of krimp van het aantal arbeidsmigranten dat voor hen werkt (richtdatum 2030).

Het is lastig tot een goede prognose van het aantal arbeidsmigranten in 2030 te komen, omdat het aantal arbeidsmigranten in het heden al niet volledig inzichtelijk is doordat ongeregistreerde arbeidsmigranten niet in beeld zijn. Door SEO en door Decisio zijn er wel toekomstscenario's geconstrueerd. Op basis van de gegevens uit het onderzoek van Het PON & Telos (van der Haar & Paenen 2020) met cijfers uit peiljaar 2018 kunnen we op basis van de opgestelde scenario's een voorzichtige inschatting maken.

In de studie van SEO (Heyma & Vervliet 2022) worden 4 scenario's beschreven voor 2030, die allen een verschillende groei van het aantal arbeidsmigranten teweeg brengen. De kleinste groei die zij voorspellen voor Nederland voor de periode 2019-2030 is 17%, en de grootste groei 70%. Deze groei hebben ze berekend door trends over de periode 2008-2019 te extrapoleren, de verwachte vraag naar arbeidsmigranten is in deze studie niet meegenomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de groep kennismigranten, anders dan in de studie van Het PON & Telos, wel is meegerekend in de scenario's. Als we de verwachte groei van 17% tot 70% doorrekenen op basis van de cijfers van het onderzoek van Het PON & Telos (667 arbeidsmigranten die in 2018 bij een in de gemeente Drimmelen gevestigde werkgever werkten) zouden er in 2030 780 tot 1134 arbeidsmigranten werken in de gemeente Drimmelen, afhankelijk van welk scenario zich voordoet.

[15] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-goed-verhuurderschap
[16] https://drimmelen.nl/meldpunt-problemen-met-verhuurders

De studie van Decisio (van der Meulen et al. 2020) heeft een prognose ontwikkeld voor de ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten tot 2030 in Noord-Brabant. Zij hebben zich gebaseerd op bestaande regionale prognoses van het aantal banen en de beroepsbevolking zonder migratieachtergrond. Hiermee maken ze inzichtelijk wat het verschil is tussen het aantal banen en het aantal beschikbare werknemers (zonder migratieachtergrond), om een indicatie te geven van het aantal internationale werknemers dat nodig is om aan de toekomstige vraag naar werknemers te voldoen. Zij houden hierbij rekening met demografische factoren als groei van de beroepsbevolking en vergrijzing, en de economische ontwikkeling. Kennismigranten zijn niet meegenomen in hun prognose, waardoor deze prognose meer in lijn ligt met het onderzoek van Het PON & Telos (van der Haar & Paenen 2020). Hun prognose is dat het aantal arbeidsmigranten een jaarlijkse groei doormaakt van 3,6-5,3% in tot het jaar 2030. Uitgaande van 667 arbeidsmigranten werkzaam in de gemeente Drimmelen in peiljaar 2018, en een jaarlijkse groei van 3,6-5,3% tot 2030, komen we uit op een prognose van 1020-1240 werkzame arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen.

We hebben de indruk dat zowel de beleidsambtenaren als de ondernemers die we hebben gesproken uitgaan van continuïteit van de werkzaamheden en/of economische groei. In de toekomst zullen een aantal werkzaamheden binnen bepaalde sectoren (deels) overgenomen kunnen worden door machines, maar veel werkzaamheden blijven (specialistisch) mensenwerk. De vergunningsaanvragen voor huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten, bevestigen de indruk dat continuïteit en/of groei van de inzet van arbeidsmigranten in de toekomst verwacht wordt.

4 Onderdeel B: inzicht krijgen in de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten en de effecten voor de lokale woningmarkt

4.1 Welke huisvestingsvraag ligt voor de doelgroep arbeidsmigranten (short-, mid- en long-stay)? Is het mogelijk / wenselijk om een indeling van de verblijfsduur te maken en vraagt dit een specifiek beleid?

Zie 4.2

4.2 En wat is het effect van de overlap van de verblijfsduur?

De verblijfsduur van arbeidsmigranten ten aanzien van werk en wonen varieert. Uit eerder longitudinaal onderzoek weten we dat een behoorlijk deel van de arbeidsmigranten binnen een afzienbare periode vertrekt; zo liet het CBS zien dat 60% van alle arbeidsmigranten dat zich in 2011 had ingeschreven bij een gemeente in 2016 niet meer in Nederland was, bijna 10% van de groep die in 2011 kwam vertrok binnen het jaar.[17]

Er worden verschillende definities gehanteerd om onderscheid te maken in de verblijfsduur van arbeidsmigranten gerelateerd aan de huisvesting. Hiervoor wordt gesproken over kort verblijf (short stay), middellang verblijf (midstay) en lang verblijf (long stay). In het rapport van Roemer wordt de -zoals in het rapport wordt beschreven – 'door huisvesters en werkgevers' gehanteerde definitie overgenomen; men spreekt van short stay bij verblijf tot 12 maanden, bij mid stay van verblijf van langer dan een jaar maar zonder de intentie van permanent verblijf en bij long stay van lang verblijf met als doel het integreren in de Nederlandse samenleving (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020: 36).

De verblijfsduur van arbeidsmigranten verschilt. Als we kijken naar de werksituatie, dan zien we op basis van een beeld uit 2019 (van der Meulen et al., 2022) dat de verblijfsduur van arbeidsmigranten die korter dan een jaar in Noord-Brabant werkzaam zijn qua verblijfsduur ongeveer gelijk verdeeld zijn in de categorieën tot 4 maanden, 4 tot 8 maanden en 8 tot 12 maanden. Van der Meulen et al. laat ook zien dat ten opzichte van 2014 in 2019 het percentage arbeidsmigranten dat tussen de 8 tot 12 maanden werkzaam was in Noord-Brabant is afgenomen van 40% naar 33%. Een recent beeld over de situatie van de arbeidsmigranten die langer dan een jaar in Noord-Brabant werkzaam zijn ontbreekt; Van der Meulen et al. (2022) laat voor 2014 zien dat 19% van de arbeidsmigranten die langer dan

[17] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-60-procent-arbeidsmigranten-binnen-zes-jaar-weg; geraadpleegd op 4 december 2023.

een jaar werkzaam zijn in Noord-Brabant tussen de 1 en 2 jaar actief en 24% van deze groep 5 jaar of langer.

Ook het beeld ten aanzien van verblijfsduur varieert. Bij gebrek aan een recent beeld baseren we ons op het beeld van de gemeente Drimmelen in 2018; hier constateren we dat ruim 1 op de 5 BRP-geregistreerde arbeidsmigranten een half jaar of minder stond ingeschreven, ruim een derde tussen de 6 maanden en drie jaar en ruim 4 op de 10 tussen de drie en 15 jaar (van der Haar & Paenen 2020, factsheet Drimmelen).

Arbeidsmigranten wonen of verblijven in verschillende type huisvestingsplekken. Op dit moment worden zij in de gemeente Drimmelen gehuisvest in de bestaande woningvoorraad (via verhuur door de werkgever), in herbestemde panden, in woonunits en in nieuwbouw. De locaties waar mensen wonen variëren ook; in de kernen en in het buitengebied, op het erf van de werkgever. Omdat de omvang en aard van arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen op dit moment onvoldoende in beeld is, is het ook lastig om de huisvestingsvraag in beeld te brengen. We kunnen constateren dat arbeidsmigranten zowel kort, middellang als langdurig verblijven in de gemeente Drimmelen, maar wat de precieze verdeling is weten we niet. Vanuit de vergunningsaanvragen zien we vooral een behoefte aan huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten. Deze behoefte sluit aan bij het gegeven dat 85% van de in 2018 werkzame arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen via een contract voor een bepaalde tijd werkte (van der Haar & Paenen 2020).

Gemeente Drimmelen kent veel agrarische bedrijven, zowel vollegrondsteelt als tuinbouw in kassen, die voor een relatief korte periode om (extra) arbeidskrachten vragen. Uit de gesprekken met ondernemers blijkt dat zij het hele jaar door met arbeidsmigranten werken. Een aantal ondernemers werkt op piekmomenten met extra mensen. Dit is met name het geval bij de ondernemers uit de land- en tuinbouwsector. Het komt ook voor dat arbeidsmigranten op verschillende plekken werken naar gelang de seizoenen. Dit betekent dat zij een korte periode voor een werkgever werken, maar daarna verder gaan bij een andere werkgever in de gemeente of regio. Men verblijft zo meerdere kortere periodes aan elkaar. Ook keren werknemers regelmatig jaarlijks terug om een aantal maanden te komen werken. Deze groep shortstay arbeidsmigranten, behoort door deze patronen uiteindelijk tot de groep midstay of zelfs longstay arbeidsmigranten. De overgang van shortstay, naar midstay en ook van midstay naar longstay is niet altijd even duidelijk, omdat men vooraf vaak niet weet hoelang ze zullen verblijven. Hierdoor is ook de verschuiving van de huisvestingsbehoefte niet altijd helder.

Arbeidsmigranten die voor kortere tijd hier verblijven hebben andere behoeften als het gaat om huisvesting dan arbeidsmigranten die hier voor langere tijd blijven. Zowel de ondernemers die we gesproken hebben als de beleidsambtenaren geven dit aan. Het gaat dan onder andere om privacy. Het is volgens de ondernemers en beleidsmedewerkers wenselijk om onderscheid te maken in huisvesting afhankelijk van de duur van de werkzaamheden. “Hoe langer mensen hier zijn, hoe volwaardiger je de huisvesting wilt regelen”, aldus een van de geïnterviewde beleidsmedewerkers. Ook Roemer noemt in het

rapport Geen tweederangsburgers de relatie tussen verblijfsduur en de behoefte aan kwaliteit en privacy van het verblijf (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020: 36).

4.3 Hoeveel huisvestingsplaatsen zijn voor deze doelgroep in de gemeente bij benadering beschikbaar?

Het is lastig om een gedegen beeld te geven van het aantal beschikbare huisvestingsplaatsen voor arbeidsmigranten in de gemeente Drimmelen omdat dit versnipperd en niet volledig wordt geregistreerd. Via verschillende informatiebronnen kunnen we op basis van wat we wel weten een voorzichtige inschatting maken.

Kijken we naar meer grootschalige vormen van huisvesting waarvoor een vergunning is vereist, dan kunnen we op basis van de afgegeven vergunningen een inschatting maken van beschikbare huisvestingsplaatsen. Vanaf 2016 heeft gemeente Drimmelen negen vergunningen verleend voor locaties waar minimaal 8 en maximaal 44 personen op één locatie gehuisvest kunnen worden[18]. In totaal gaat het in de periode 2016-2023 om 230 huisvestingsplekken. De huisvestingsplekken zijn buiten de dorpskernen gesitueerd. De huisvestingsplekken bevinden zich voornamelijk in Made, maar ook in Terheijden, Lage Zwaluwe en in Drimmelen is er een vergunning afgegeven. Of deze huisvestingplekken ook daadwerkelijk voor het maximaal toegestane aantal personen gerealiseerd is weten we niet. Bij het inschatten van het aantal huisvestingsplekken gaan we hier wel van uit.

Daarnaast kunnen we een inschatting maken op basis van de door gemeente aangeleverde informatie vanuit de BRP. Dit overzicht is niet uitputtend, omdat in het overzicht enkel de woonadressen van inwoners met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse en Duitse nationaliteit zijn opgenomen. We weten niet of deze personen daadwerkelijk arbeidsmigrant zijn en daarnaast zullen er ook arbeidsmigranten woonachtig zijn in de gemeente die een andere nationaliteit hebben. Daarnaast weten we, zoals eerder is aangegeven, dat het percentage arbeidsmigranten dat in de gemeente verblijft een stuk hoger ligt dan het aantal dat zich heeft ingeschreven. Vanuit deze informatiebron tellen we 730 personen én dus ook 730 huisvestingsplekken. We hebben hier over het aantal bedden.

Op basis van de adressen waar de BRP-ingeschreven inwoners met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse en Duitse nationaliteit verblijven zien we dat de meeste adressen en bewoners zich bevinden in de kernen (zie tabel 3). Zoals eerder aangegeven is het belangrijk om bij het interpreteren van deze gegevens rekening te houden met het feit dat het niet gekend welk deel van deze groep arbeidsmigrant is. Het gemiddeld aantal inwoners per adres ligt tussen de 2 en 3, wat de verwachting bevestigd dat arbeidsmigranten in de kernen vaak in eengezinswoningen wonen. Het gemiddeld aantal BRP-ingeschreven inwoners met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse en Duitse nationaliteit per adres is in het buitengebied hoger dan in de kernen. Op basis van de vergunningsaanvragen lijkt het erop dat er met name in het buitengebied van Made vraag is naar huisvesting via logies.

[18] Gemeente Drimmelen heeft een overzicht van de aangevraagde en verleende vergunningen in de periode 2016 t/m 2023 aangeleverd.

Tabel 3: Schatting verblijfplaats en aantal BRP-ingeschreven inwoners met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse en Duitse nationaliteit per adres. (NB. het is niet gekend welk deel van deze groep arbeidsmigrant is; dit kunnen bijvoorbeeld ook gezinsleden van arbeidsmigranten zijn zoals kinderen).

Aantal		Zevenberg-schen Hoek	Terheijden	Made	Wagen-berg	Drimmelen	Lage Zwaluwe	Hooge Zwaluwe
Kern	Adressen	-	29	113	14	2	41	23
	BRP-ingeschreven inwoners[1]	-	57	288	33	6	92	48
	Gemiddeld aantal BRP-ingeschreven inwoners per adres*	**-**	**2.0**	**2.2**	**2.4**	**3**	**2.2**	**2.1**
Buiten gebied	Adressen	2	5	27	-	3	5	5
	BRP-ingeschreven inwoners[1]	4	18	153	-	8	5	16
	Gemiddeld aantal BRP-ingeschreven inwoners per adres	**2**	**3.6**	**5.7**	**-**	**2.7**	**1**	**3.2**

Bron: gegevens verkregen van de gemeente afdeling Burgerzaken op 2 oktober 2023, bewerkt door Het PON & Telos. Het betreft een inschatting.

* *Het gaat hierbij om BRP-ingeschreven inwoners met een Poolse, Roemeense, Bulgaarse en Duitse nationaliteit. In eerder onderzoek wordt uitgegaan van een registratiegraad tussen de 45% en 55%* (van der Meulen et al. 2022: 18, voetnoot 1). *Het is aannemelijk dat het aantal werkelijk in de gemeente Drimmelen verblijvende arbeidsmigranten hoger ligt. Omdat we niet weten of de personen die op dit adres wonen daadwerkelijk arbeidsmigrant zijn én omdat we weten dat van de groep arbeidsmigranten een groot deel zich niet registreert, is het aannemelijk dat het gemiddeld aantal BRP-ingeschreven inwoners per adres niet correspondeert met het aantal arbeidsmigranten dat daar daadwerkelijk woont.*

Tenslotte, als we het adressenbestand van de BRP en in overzicht van de verleende vergunningen vergelijken dan zien we een overlap. Wanneer we deze plekken bij elkaar op tellen komen we uit op 960 huisvestingsplekken. Wanneer we de dubbele adressen eruit halen, komen we uit op 901. Op basis van deze gegevens schatten we in dat er minimaal zo'n 900 huisvestingsplekken beschikbaar zouden zijn, maar vanwege de eerder genoemde redenen dient dit getal met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

4.4 In hoeverre matcht de lokale omvang van de totale groep arbeidsmigranten met de aanwezige (tijdelijke) woningvoorraad? (inclusief de betaalbare reguliere woningen in de kernen van de gemeente)

Alhoewel we de precieze vraag en het aanbod ten aanzien van huisvesting voor arbeidsmigranten niet in beeld kunnen brengen in dit onderzoek, lijkt het op basis van de vergunningsaanvragen dat er een mismatch is tussen vraag en aanbod voor met name voor huisvesting voor kortverblijf.

De gemeente heeft in haar beleid vastgesteld dat het niet wenselijk is om arbeidsmigranten te huisvesten in reguliere woningen. Op dit moment ontbreekt het aan instrumentarium om dit te voorkomen, maar de gemeente Drimmelen is op dit moment bezig met de voorbereidingen om de wet Opkoopbescherming uit te kunnen voeren. In de praktijk worden woningen nog steeds opgekocht door commerciële huisvesters en particulieren en verhuurd aan uitzendbureaus of ondernemers of deze partijen kopen ze zelf. Op basis van de gesprekken met ondernemers kunnen we constateren zij soms uitwijken naar eengezinswoningen in de kernen omdat er geen andere opties zijn. Het gaat hierbij zowel om huur als om koop. Het aantal en type vergunningaanvragen laat zien dat er behoefte is aan meer woningen voor verblijf voor kortere tijd. Vergunningen worden voornamelijk door lokale ondernemers aangevraagd, die vergunningen aanvragen voor huisvestingsplekken op het eigen bedrijfsterrein.

4.5 Welk tekort aan woonruimte voor deze doelgroep doen zich voor en hoe zal zich dat in de komende jaren ontwikkelen?

Er lijkt op dit moment een tekort aan voor shortstay bestemde faciliteiten, indien de gemeente dit type verblijf in andere vormen dan reguliere huisvesting wil faciliteren. Met de uitvoering van de wet Opkoopbescherming zal het huisvesten van arbeidsmigranten in woningen die vanaf dat moment gekocht worden niet meer mogelijk zijn. Het tekort aan woonruimte voor deze doelgroep zal dan mogelijk nog verder toenemen, omdat ondernemers en huisvesters nu vaak uitwijken naar eengezinswoningen in de kernen. Ontwikkelingen in de toekomst hangen af van de keuzes die de gemeente Drimmelen maakt.

4.6 Zijn er vergunning technische zaken die van invloed zijn op de huisvesting van arbeidsmigranten, en zo ja welke?

De vergunning technische zaken die van invloed zijn op de huisvesting van arbeidsmigranten staan beschreven in het ***beleid logies/huisvesting arbeidsmigranten (herzien 2020).*** *Het beleid uit 2016 (beleid logies (tijdelijke) werknemers) is in 2020 herzien.* Voor het huisvesten van arbeidsmigranten in woningen is geen vergunning nodig, maar dient er enkel te worden voldaan aan het Bouwbesluit en dient er een melding voor

brandveilig gebruik te worden gemaakt indien de woning door 5 of meer personen die geen huishouden vormen te worden bewoond. Als meer dan 10 personen verblijven in een woning via logies.[19] is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik wel nodig. Indien het gaat om tijdelijke verhuur van woonruimten op basis van de Leegstandswet zonder huurbescherming voor de verhuurder dient er ook een vergunning aangevraagd te worden.

Voor huisvesting via logies, anders dan in een woning, zo stelt het beleid is altijd een omgevingsvergunning nodig voor het afwijken van de ruimtelijke plannen. Voor logies in de kernen geldt dat daar waar omschakeling naar wonen mogelijk is, omschakeling naar logies ook mogelijk is. Daarnaast is het mogelijk om bestaande panden die nu niet voor wonen bedoeld zijn, te verbouwen tot woningen of nieuwe woningen te laten bouwen. Voor alle vormen dient een vergunning te worden aangevraagd. Het realiseren van logies in het buitengebied is mogelijk op basis van de Crisis- en herstelwet. Een vergunning kan worden aangevraagd voor logies in een bestaand pand (ander gebruik), een nieuw pand of voor logies in woonunits. Logies in panden binnen zones van externe veiligheid of op bedrijventerreinen is op dit moment in de gemeente Drimmelen niet mogelijk. Naar aanleiding van een behoefte-onderzoek naar bedrijventerreinen in de gemeente, zo stelt het beleid uit 2020, zou dit uitgangspunt mogelijk aangepast worden. Binnen de periode waar dit onderzoek betrekking op heeft is een dergelijk behoefte-onderzoek niet uitgevoerd door de gemeente. Het huisvesten in het buitengebied is primair bedoeld voor arbeidsmigranten die werkzaam zijn voor het bedrijf die de huisvesting aanbiedt. Het aantal personen dat per bedrijf gehuisvest mag worden moet gekoppeld zijn aan het maximaal aantal arbeidsmigranten dat, in één jaar, werkzaam is bij de onderneming. Het college is bevoegd voor het bieden van maatwerk voor locaties die zich lenen voor huisvesting en die niet op hetzelfde terrein van het bedrijf zijn.

Het huisvesten in woonunits is sinds het herzien van het beleid in 2020 mogelijk. Hierbij zijn een aantal voorwaarden opgenomen; maximaal 40 personen (tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat een groter aantal werknemers nodig is in verband met de bedrijfsvoering); units worden toegestaan op basis van een tijdelijke vergunning voor maximaal 5 jaar; moeten voldoen aan landschappelijke inpassing; hebben maximaal één bouwlaag en worden geplaatst binnen het bestaande bouwblok. De gemeente licht in het beleid toe dat de periode van 5 jaar een redelijke periode is voor een werkgever om voor een structurele oplossing voor huisvesting te komen.

Aan de locaties en panden worden diverse eisen gesteld, zo moet het pand minimaal voldoen aan de SNF-normen (het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen) als het gaat om de kwaliteit van de huisvesting en dient er een beheerder of aanspreekpunt aan te worden gesteld die 24/7 beschikbaar is.[20]

[19] Het verschil tussen wonen en logies zit onder andere in de minimale oppervlakte aan verblijfsruimte per persoon; 10m2 bij logies, 12m2 bij wonen.
[20] Toelichting: in middelgrote voorzieningen van 20 à 50 bewoners is het van belang om een aanspreekbare contactpersoon te hebben, die bij calamiteiten kan inspringen. Bij nog grotere huisvestingsvormen (meer dan 50 bewoners) is een intensievere vorm van beheer nodig. Dat kan variëren van een inpandige beheerder tot en met een 24/7 bezette receptie.

Deze laatstgenoemde eis wordt opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), zo werd aanvankelijk gesteld. Uit navraag blijkt dat dit niet is gebeurd, waarbij vanuit de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt: “Achteraf gezien is dit ook niet de meest logische plaats om dit te regelen, omdat de APV vooral betrekking heeft op de openbare ruimte en niet zozeer op (particuliere) huisvesting. Nu wordt deze eis m.b.t. beheer/aanspreekpunt toegevoegd aan de vergunning. Via deze weg wordt hier dus wel op gecontroleerd. Bij het herzien van het beleid in 2024 zullen we aandacht besteden aan de eisen omtrent beheer/aanspreekpunt en het borgen hiervan.”

De vorm van beheer is afhankelijk van het aantal bewoners, maar keuzes hierin zijn niet vastgelegd. Er dient te worden voldaan aan de normen verkeersbewegingen en parkeergelegenheid (op basis van de CROW-kerncijfers en streefwaarden opgesteld door afdeling Openbare Werken). Het gebouw en het gebruik mogen niet tot overlast leiden voor de omliggende functies en geen belemmering vormen voor het woon- en leefklimaat en eventuele omliggende bedrijventerreinen. Naast voldoende ruimte voor logies, met de nodige sanitaire voorzieningen, dient er in het pand een recreatieruimte, woonkamer en keuken aanwezig.

Bij huisvesting bij een bedrijf (in het buitengebied) wordt per verzoek gekeken naar de omvang van het bedrijf en de locatie. De gemeente stelt geen maximale aantallen vooraf vast. Er wordt rekening gehouden met aantallen en locaties die al in de gemeente aanwezig zijn en de regionale opgave. Daarnaast geldt dat minimaal 75% van de gehuisveste arbeidsmigranten werkzaam is binnen het bedrijf waar ze zijn gehuisvest. De overige 25% die gehuisvest wordt, heeft werkgelegenheid bij bedrijven die gevestigd zijn in gemeente Drimmelen en/of de direct regio. Het college mag afwijken van deze regel en deze regel blijkt lastig te handhaven. De gemeente kan zowel een permanente als tijdelijke omgevingsvergunning afgeven. De normen zijn voor een permanente afwijking strenger dan voor een tijdelijke afwijking. Een tijdelijke omgevingsvergunning geldt voor maximaal 10 jaar (met uitzondering van de woonunits, waarbij een termijn van maximaal 5 jaar wordt gehanteerd). Eventuele verlening van een periode van 5 jaar is mogelijk..[21]

4.7 Wat is de rol en de impact van de uitzendbureaus als huisvester?

Zoals we eerder constateerden zijn veel arbeidsmigranten werkzaam via een uitzendbureau. In veel gevallen worden arbeidsmigranten gehuisvest via de formele werkgever. Uit een peiling onder uitzendorganisaties uitgevoerd door KBA Nijmegen voor de uitzendbonden ABU en NBBU blijkt bijvoorbeeld dat in 2020 65% van de arbeidsmigranten door tussenkomst van uitzendbureaus wordt gehuisvest.[22] In 2018 was dit percentage nog 83%.

De aanbeveling van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten om de dubbele afhankelijkheidsrelatie van de werkgever, ten aanzien van werk en wonen, te vermijden is via de Wet Goed Verhuurderschap (die sinds 1 juli 2023 van kracht is) vastgelegd.[23] De

[21] Beleid logies/huisvesting arbeidsmigranten (herzien, 2020).
[22] https://www.abu.nl/app/uploads/2021/06/HR_ABU_NBBU_Factsheet_Arbeidsmigranten_A3_juni-2021_DEF.pdf, geraadpleegd 4 december 2023.
[23] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-goed-verhuurderschap

huurovereenkomst moet apart van de arbeidsovereenkomst worden vastgelegd. Gemeente Drimmelen vraagt bij inschrijving in de BRP om een huurovereenkomst om dit te controleren.

In gemeente Drimmelen zijn er diverse uitzendbureaus actief die zowel arbeidsmigranten uitlenen aan in gemeente Drimmelen gevestigde bedrijven als arbeidsmigranten huisvesten. Voor zover bekend huisvesten uitzendbureaus arbeidsmigranten in de meeste gevallen in woningen via kamergewijs verhuren. Arbeidsmigranten die via deze uitzendbureaus in gemeente Drimmelen wonen, werken soms ook in de gemeente, maar (ook) elders in de regio. Andersom geldt dit ook: arbeidsmigranten die via een uitzendbureau werken bij in de gemeente Drimmelen gevestigde bedrijven, zijn gehuisvest in andere gemeenten.

4.8 Is er voldoende zicht hoe de arbeidsmigranten de huisvesting ervaren en worden deze ervaringen meegenomen in het maken van het beleid?

Beleidsambtenaren geven aan dat zij geen zicht hebben op hoe arbeidsmigranten zelf de plek waar zij wonen ervaren. Dit perspectief is dan ook niet meegenomen in het maken van het gemeentelijk beleid, hooguit indirect vanuit het perspectief van ondernemers die destijds betrokken zijn bij het maken van beleid. Op dit moment heeft de gemeente Drimmelen geen contact met arbeidsmigranten zelf, anders dan bij de inschrijving in de BRP, of met partijen of organisaties die nauw in contact staan met arbeidsmigranten die de ervaring van arbeidsmigranten zelf in beeld kunnen brengen.

De wethouder heeft in een interview aangegeven dat hij het belangrijk vindt om in toekomstig beleid ook het perspectief van arbeidsmigranten zelf mee te nemen.

5 Onderdeel C: inzicht krijgen in het gemeentelijk beleid en werkwijze

5.1 Hoe heeft de gemeente Drimmelen het beleid rond huisvesting van arbeidsmigranten georganiseerd?

De gemeente Drimmelen geeft het beleid ten aanzien van (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten op dit moment vorm via beleid op het gebied van (huur)woningen of logies. Voor (huur)woningen wordt dit georganiseerd via bestemmingsplannen kernen en bestemmingsplannen buitengebied. Voor logies via beleid logies/huisvesting arbeidsmigranten (in 2020 herzien, 2016).

(Huur)woningen

Voor het huisvesten van arbeidsmigranten in woningen gelden de beleidsregels vanuit de bestemmingsplannen kernen en buitengebied. De huisvesting moet aan de wettelijke voorschriften van het Bouwbesluit voldoen. Dit is vastgelegd in bestemmingsplannen kernen en bestemmingsplannen buitengebied.[24]

Beleid Logies

Gemeente Drimmelen heeft voor het mogelijk maken van logies (anders dan huisvesting in een woning) het beleid Logies/ Huisvesting arbeidsmigranten in 2020 vastgesteld. Dit beleid is een herziening van het gemeentelijk beleid ten aanzien van logies uit 2016, dat in 2018 is geëvalueerd. De gemeente was voornemens om in 2022 een nieuwe evaluatie uit te voeren, maar dit is niet uitgevoerd.

In 2020 heeft de gemeente het standpunt ingenomen dat het huisvesten van tijdelijke arbeidsmigranten in reguliere woningen onwenselijk is en verdere uitbreiding moet stoppen. Dit standpunt zien we ook terug in het gemeentelijke programma Wonen 2030.[25] In het kader van optimale woonbezetting blijft het voor bestaande woningeigenaren wel mogelijk om ruimten kamergewijs te verhuren aan arbeidsmigranten en/of andere doelgroepen. Op dit moment worden er door de ambtelijke organisatie voorbereidingen getroffen om uitvoering te geven aan de wet Opkoopbescherming. Om woningzoekenden, waaronder starters en middeninkomens, op de woningmarkt meer kans te geven op een betaalbare koopwoning, kan een gemeente vanaf 1 januari 2022 voor kiezen een opkoopbescherming in te voeren.[26].

Daarnaast heeft de gemeente Drimmelen in haar beleid opgenomen dat zij vooral agrarische bedrijven faciliteert bij de huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied, waarbij de huisvesting primair bedoeld is voor arbeidsmigranten die werkzaam zijn bij het bedrijf zelf en de huisvesting een onderschikte nevenactiviteit van de bedrijfsvoering is. Gemeente Drimmelen wijkt hiermee af van de door de rijksoverheid gewenste situatie om

[24] Met ingang van 1 januari 2024 hebben we te maken met één Omgevingsplan voor het gemeentelijk grondgebied. Wanneer de Omgevingswet in werking is getreden worden alle bestemmingsplannen automatisch samengevoegd tot het tijdelijke Omgevingsplan. Inhoudelijk verandert er echter (nog) niets. Bron: https://drimmelen.nl/bestemmingsplan

[25] Programma Wonen 2030 – Drimmelen groeit. Gemeente Drimmelen.

[26] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/opkoopbescherming

werk en huisvesting te scheiden, maar gezien de kwantitatieve opgaven in de regio wordt hier voorlopig aan vastgehouden..[27] Gemeente Drimmelen heeft in haar beleid omschreven ondernemers te faciliteren in het huisvesten van hun arbeidsmigranten en dat dit vaak zal gebeuren door het bieden van logies. Feitelijk maakt de gemeente logies mogelijk door het toekennen van een vergunning en zorgt de ondernemer voor het realiseren van de logies.

5.2 Hoe is de uitvoering georganiseerd en op welke wijze wordt samengewerkt met de belangrijkste stakeholders: uitzendbureaus, arbeidsmigranten en huisvestingsorganisaties?

Uitvoering van beleid

De organisatie van de uitvoering van het huidige beleid is versnipperd belegd. Er is op dit moment geen regulier overleg tussen de verschillende beleidsafdelingen. Beleidsambtenaren vanuit de afdelingen publiekszaken, grondgebied en maatschappelijke aangelegenheden hebben in de uitvoering van hun werk te maken met de huisvesting van arbeidsmigranten via inschrijvingen in de BRP, verlenen van vergunningen en vanuit het opstellen van beleid. Het in 2024 actualiseren van het huidige beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten is belegd bij de afdeling wonen. Voorbereidingen voor aanpassingen van het huidige beleid worden op dit moment getroffen. Aanvragen voor vergunningen worden door planbegeleiders opgepakt. Bij het behandelen een vergunningsaanvraag worden collega's van indien inhoudelijk relevant betrokken.

Over het algemeen lijkt de uitvoering van het beleid reactief. Het huidige beleid wordt door beleidsambtenaren als onduidelijk ervaren, omdat er bij een vergunningsaanvraag afweken kan worden van de richtlijnen. Het is niet duidelijk wanneer er precies afgeweken mag worden. Het college besluit in dat geval of de gemeente wel of niet afwijkt van het beleid.

De gemeente heeft met name zicht op de situatie en contact met ondernemers via de lopende vergunningsaanvragen. Met een aantal ondernemers zijn informele afspraken gemaakt betreffende het in- en uitschrijven van hun werknemers. De contacten met deze ondernemers lopen via afdeling burgerzaken. In het verleden (tot 2018), onder andere in aanloop naar het huidige beleid, waren de contacten met lokale ondernemers over dit onderwerp sterker aanwezig (zie hieronder voor toelichting). Destijds zijn verschillende ondernemers betrokken om met de gemeente mee te denken over de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit contact lijkt verwaterd te zijn.

Ten aanzien van vergunningverlening en handhaving zijn jaarlijkse uitvoeringsprogramma's opgesteld die in lijn zijn met het Beleidsplan VTH 2020-2024. Middels onaangekondigde huisbezoeken zouden jaarlijks controles worden gedaan door de afdeling handhaving in samenwerking met leden van de teams Burgerzaken en Bouw- en woningtoezicht en wijkagenten. Deze controles zouden plaats moeten vinden bijvoorbeeld bij panden waarover een melding is gedaan door buren of waar afval wordt aangeboden terwijl er niemand staat ingeschreven. Uit de gesprekken met beleidsambtenaren blijkt dat voor de coronaperiode deze controles regelmatig werden gedaan, maar dat dit na de

[27] Beleid logies/huisvesting arbeidsmigranten (herzien 2020).

coronaperiode niet meer is opgepakt. Ambtenaren geven aan dat er op dit moment een tekort aan mensen en aan tijd is om dit goed te kunnen doen, maar de noodzaak wordt gevoeld om dit weer structureel op te pakken.

Samenwerking
In 2016 is het beleid Logies (tijdelijke) werknemers in samenwerking met ZLTO, BND (Bedrijven Netwerk Drimmelen) en enkele tuinders opgesteld. De evaluatie van het beleid in 2018 is tevens voorgelegd aan de ZLTO, BND en een pilotgroep arbeidsmigranten. De samenwerking met deze partijen lijkt hierna stil komen te liggen.

Uit de gesprekken met beleidsambtenaren blijkt dat gemeente Drimmelen ten tijde van dit onderzoek niet of nauwelijks samenwerkt met de belangrijkste stakeholders, anders dan bij vergunningsvragen. Contact met arbeidsmigranten is er enkel via een inschrijving bij de BRP en bij handhavingsacties, die op dit moment minder vaak en niet structureel worden uitgevoerd. Er is geen contact met uitzendbureaus over arbeidsmigranten.

Uit de gesprekken met beleidsambtenaren en het gesprek met de wethouder blijkt dat de gemeente Drimmelen mee gaat doen aan de pilot Brabants Migratie Informatiepunt, waarbij de provincie Noord-Brabant in samenwerking met verschillende stakeholders uit de regio's in Noord-Brabant fysieke loketten en mobiele teams gaat opzetten om informatie en advies over wonen werken en leven in Noord-Brabant en Nederland te geven en tevens een meldpunt te maken voor misstanden. Mogelijk dat vanuit deze pilot meer wordt samengewerkt met de belangrijkste stakeholders.

5.3 Wat zijn afspraken die de gemeente heeft gemaakt met deze stakeholders? In hoeverre zijn deze afspraken regionaal afgestemd? Wie houdt de regie en monitort de gemaakte afspraken en vorderingen?

Gemeente Drimmelen is onderdeel van het samenwerkingsverband West-Brabant. In 2021 hebben de 16 gemeenten in West-Brabant, samen met de Regio West-Brabant (RWB) en de Provincie Noord-Brabant het Afsprakenkader Arbeidsmigranten Regio West-Brabant vastgesteld. Het afsprakenkader bedoelt "een stevige basis [te zijn] voor een afgestemde West-Brabantse aanpak", maar "laat ruimte voor lokale keuzes en besluitvorming".[28] Een integrale aanpak van arbeidsmigratie is het uitgangspunt en in het afsprakenkader zijn "randvoorwaarden" opgenomen op drie gebieden; huisvesting en leefomgeving, economie en arbeidsmarkt en welzijn, en welzijn en gezondheid. Sinds het ondertekenen van het afsprakenkader zijn in 2021 en in 2022 een voortgangsrapportage en in 2023 een informatienota met de ontwikkelingen verschenen. Het afsprakenkader is volgens het ambtelijk aanspreekpunt (RWB) van het Afsprakenkader levend dankzij de bestuurlijke kopgroep.[29] Volgens dit aanspreekpunt lijken wat betreft het onderwerp huisvesting de

[28] Afsprakenkader arbeidsmigranten regio West-Brabant, 9 juli 2021, p. 6; zie ook aandacht voor de lokale beleidsruimte in de raadsbrief van 8 juni 2021, nr. 20210165292021016529.
[29] Er heeft een beknopt telefonisch interview plaatsgevonden gevonden met het ambtelijk aanspreekpunt op 18 december 2023.

gemeenten in subregio West-Brabant West transparanter dan de subregio Breda en omgeving, waar de gemeente Drimmelen onder valt. De raadswerkgroep en wethouder gaven in het interview aan niet goed bekend te zijn met dit kader. In het regulier woonoverleg met andere gemeenten komt het onderwerp arbeidsmigratie volgens de gesproken beleidsambtenaar niet vaak op de agenda.

Alhoewel gemeente Drimmelen op dit moment nauwelijks afstemt met andere gemeenten in de regio over arbeidsmigratie, zijn er wel ontwikkelingen op het gebied van samenwerking. Zoals eerder is benoemd doet de gemeente mee aan de pilot Brabants Migratie Informatie Punt, dat door de provincie Noord-Brabant in samenwerking met het Rijk, verschillende stakeholders in de regio's in de vijf arbeidsmarktregio's in Brabant wordt opgepakt. Bij vaststelling van de Wet Goed Verhuurderschap is met de gemeenten in de Baronie regio verkend of een gezamenlijke aanpak in dit gebied mogelijk is. Alhoewel gemeente Drimmelen dit graag regionaal wilde oppakken, is vanwege het feit dat meldingen mogelijk privacygevoelige informatie bevatten, ervoor gekozen dat iedere gemeente afzonderlijk uitvoering aan deze wet geeft, aldus de ambtelijke organisatie. Met gemeente Altena en gemeente Geertruidenberg zijn een aantal overleggen geweest om van elkaars aanpak te leren. In het eerste kwartaal van 2024 wordt er nog een evaluatieoverleg ingepland, met name om te kijken naar de aard van de meldingen en hoe hiermee wordt omgegaan.

Uit een informatienota over de ontwikkelingen aangaande het regionaal afsprakenkader van 15 november 2023 blijkt dat op verzoek van de gemeente Drimmelen en gemeente Geertruidenberg een gespreksleidraad (door GGD West-Brabant) is opgemaakt in het kader van aandacht voor een gezond woon- en leefklimaat voor arbeidsmigranten, bedoeld voor gemeenten, GGD, Omgevingsdienst met (potentiële) huisvesters.[30]

5.4 Wat zijn (eventuele) ervaren knelpunten rond de huisvesting van arbeidsmigranten door stakeholders? Welke verbetermogelijkheden zien zij? Wat zijn ervaringen elders (in de regio en landelijk) met het oplossen van knelpunten?

Op basis van de gesprekken met verschillende stakeholders constateren we dat het gebrek aan voldoende (beschikbare en daartoe geschikte) locaties waar arbeidsmigranten kunnen worden gehuisvest op dit moment het grootste knelpunt is. Dit betekent dat er op dit moment onvoldoende huisvestingsplekken lijken te zijn . Ondernemers en andere stakeholders (zoals commerciële huisvesters en particulieren) huisvesten op dit moment onder meer arbeidsmigranten in (een)gezinswoningen in de kernen of in meer grootschalige woonvoorzieningen, waarvoor een vergunning is afgegeven. Ondernemers lopen er tegen aan dat het vergunningsproces lang kan duren, mede door reacties vanuit de omgeving. Dit wordt ambtelijk bevestigd. Ondernemers lijken nu mede uit te wijken naar (een)gezinswoningen in de kernen, omdat andere locaties en daarmee huisvestingsplekken onvoldoende voor handen zijn.

[30] Kopgroep arbeidsmigranten, Informatienota Diverse ontwikkelingen rondom arbeidsmigranten in West-Brabant, 15 november 2023

Specifiek wordt ook de korte vergunningstermijn voor het plaatsen van woonunits op het eigen bedrijfsterrein als knelpunt genoemd. De vergunningstermijn van maximaal vijf jaar[31] wordt als kort ervaren in relatie tot de investering die een ondernemer moet doen om deze te realiseren.

Ook de wethouder geeft in een interview aan de organisatie van de huisvesting van arbeidsmigranten het grootste knelpunt is. De plannen voor mogelijk toekomstige locaties waar arbeidsmigranten zouden kunnen worden gehuisvest brengt onrust bij omwonenden teweeg. Op dit moment worden door werkgevers goedkope woningen opgekocht om die vervolgens aan arbeidsmigranten te verhuren. De gemeenteraad geeft duidelijk aan dat ze huisvesting van arbeidsmigranten via kamergewijze verhuur in (eensgezins)woningen in de kernen niet wil.

5.5 Welke kansen zijn er voor huisvesting van arbeidsmigranten in zijn er voor huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente?

Het realiseren van voldoende geschikte locaties lijkt op dit moment de meest voor de hand liggende kans om arbeidsmigranten te huisvesten. Omdat de gemeente in haar beleid het standpunt heeft ingenomen dat huisvesting van arbeidsmigranten in (een)gezinswoningen in de kernen ongewenst is, zullen alternatieve locaties gerealiseerd moeten worden om aan de huisvestingsvraag te voldoen. Gezien de tijdelijkheid van de contracten van de meeste arbeidsmigranten, lijkt de kans in eerste instantie te liggen bij meer locaties met shortstay faciliteiten. De precieze behoeften van ondernemers dienen echter verder te worden onderzocht. Een kans ligt dan ook in meer en betere samenwerking tussen de gemeente en (lokale) ondernemers, inclusief de uitzendbureaus. Om elkaar beter te leren kennen, meer inzicht in elkaars behoeften te krijgen en samen toe te werken naar oplossingen. Daarnaast ligt ook een kans in meer en betere samenwerking met gemeenten in de regio om met elkaar af te stemmen en van elkaar te kunnen leren. Hiertoe zou het nodig zijn om op (sub)regionaal niveau de vraag naar huisvesting beter inzichtelijk te krijgen op basis van de werklocaties van arbeidsmigranten. De nu beschikbare informatie is ontoereikend. In de gesprekken met stakeholders is het opvallend dat de samenwerking tussen ondernemers onderling, met name in de land- en tuinbouwsector, gering lijkt te zijn. Ook deze samenwerking zou de gemeente kunnen stimuleren.

Uit de gesprekken met de beleidsambtenaren bleek dat de uitvoering van handhavingsactiviteiten rondom de huisvesting van arbeidsmigranten de laatste jaren te weinig is gedaan. Zowel de gesproken beleidsambtenaren als de stakeholders vinden het belangrijk dat de gemeente vaker controleert en handhaaft op plekken waar het niet goed gaat. Daarnaast ligt een kans om onder andere vanuit handhavingsacties, maar ook bijvoorbeeld vanuit burgerzaken, meer inzicht te krijgen als het gaat om de situatie rondom arbeidsmigratie in gemeente Drimmelen. De gemeente heeft er baat bij om informatie vanuit de verschillende beleidsafdelingen op een meer structurele basis inzichtelijk te maken en te ordenen. Op die manier kan de gemeente haar kennis over dit vraagstuk vergroten.

[31] Beleid logies (tijdelijke) werknemers (herzien 2020).

5.6 Zijn er knelpunten ten aanzien van mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten

Naast de eerder genoemde knelpunten is de huidige onduidelijke visie onderliggend aan het huidige beleid en daarmee de onduidelijkheid ten aanzien van de uitvoering het belangrijkste knelpunt voor de mogelijkheden voor (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten.

5.7 Inzicht krijgen in de (voortgang van) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van zowel lokale als de regionaal gemaakte afspraken.

Op basis van de beschikbare informatie vanuit de gemeente kan worden geconstateerd dat het huidige beleid van de gemeente Drimmelen de huisvesting van arbeidsmigranten niet voldoende aanpakt. Het reactieve beleid en trage besluitvormingsprocessen voor onvoldoende realisatie van (transparante en controleerbare) locaties. Op basis van voorgaande kunnen we constateren dat het huidige beleid logies onvoldoende sturing geeft aan het realiseren van de huisvestingsopgave zoals die wordt ervaren door de betrokken stakeholders. De gemeente lijkt onvoldoende vanuit een eenduidige visie ten aanzien van het vraagstuk het beleid ingericht te hebben. Voor de uitvoering van het beleid betekent dit dat het huidige beleid teveel mogelijkheden geeft om af te wijken.

Vanuit het perspectief van de regionaal vastgestelde afspraken uit het afsprakenkader arbeidsmigranten regio West-Brabant kunnen we constateren dat het huidige beleid uit 2020 van de gemeente Drimmelen op de gebieden huisvesting en leefomgeving grotendeels en welzijn en gezondheid enigszins in lijn is met de uitgangspunten uit het afsprakenkader van 2021.

5.8 Wat zijn de mogelijke rollen die de gemeente Drimmelen in de regio heeft op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten?

De gemeente kan dit vraagstuk in regionaal verband oppakken vanuit het door de regio West-Brabant vastgestelde afsprakenkader. Dit kader is een kans om de samenwerking te verstevigen en de opgave regionaal af te stemmen en uit te voeren. Op deze manier wordt de draagkracht en -last verdeeld.

5.9 Hoe vaak is de gemeente in de onderzoeksperiode afgeweken van het bestaand beleid en is dit onderbouw/gemotiveerd?

In de onderzoeksperiode (2016-2023) zijn er vijf vergunningen afgegeven met een zogenaamde kruimelprocedure, passend binnen het huisvestingsbeleid arbeidsmigranten.[32] Dit betekent dat de aanvraag voldeed aan de richtlijnen om af te

[32] In de onderzoeksperiode zijn in totaal vijftien vergunningsaanvragen gedaan (gebaseerd op door de gemeente verstrekte informatie).

mogen wijken van het bestemmingplan. Daarnaast is er één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken binnen het beleid. Het huidige beleid biedt het college de mogelijkheid om af te wijken van de uitgangspunten.

5.10 Hoe en in welke frequentie wordt er gecontroleerd en gehandhaafd? Actieve rol of n.a.v. meldingen?

Uit de gesprekken met beleidsambtenaren blijkt dat de gemeente Drimmelen op dit moment niet of beperkt handhaaft en controleert als het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten. De rol die de gemeente op dit moment neemt is dan ook beperkt actief. Dit is volgens de ambtenaren met name te wijten aan gebrek aan capaciteit bij de afdeling handhaving. Op dit moment krijgen met name ad-hoc handhavingsklussen voorrang. Bij de afdeling Burgerzaken lijkt voor deze ad-hoc handhaving geen gebrek aan capaciteit te zijn. Sinds vorig jaar heeft deze afdeling er 1 fte bijgekregen, die onder andere wordt in gezet om huisbezoeken te doen. Er wordt met enige regelmaat een leegstandslijst gemaakt van adressen waar geen inwoners geregistreerd staan, maar waar wel water- of afvalverbruik wordt geconstateerd. Deze adressen worden dan gecontroleerd vanuit handhaving. Vorig jaar is er vanuit het Baronie Interventie Team (BIT) naar aanleiding hiervan een actie geweest. In januari 2024 staat er wederom een controle van het BIT op het programma.

De gemeente controleert ook naar aanleiding van meldingen, bijvoorbeeld bij het vermoeden van overbewoning van een pand of veel verhuizingen op eenzelfde adres. Meldingen kunnen worden gedaan door inwoners, de polities of BOA's en komen bij BRP binnen. De meeste meldingen gaan over overlast (onder andere parkeeroverlast, overlast van geluid of vuilnis). Het is onbekend hoeveel meldingen de gemeente precies heeft gekregen in de onderzoeksperiode. Een toezichthouder van de BRP doet de controle, indien het vermoeden is dat er arbeidsmigranten wonen, sluit vaak ook een BOA aan bij de controle. Indien nodig wordt er een hercontrole gedaan door handhaving.

In het verleden nam de gemeente op het gebied van handhaving en controle een meer actieve rol. In 2017 is een project opgestart tussen handhaving, burgerzaken en verschillende toezichthouders. Ook de wijkagenten en Boa's waren hierbij betrokken. Dit project heeft onder begeleiding gestaan van het Brabants Interventie Team. Destijds zijn een aantal grotere onderzoeken gedaan en controles uitgevoerd. Doel was enerzijds om te kijken of de huisvesting op orde was, met een accent op brandveiligheid, en anderzijds om te kijken of bewoners waren ingeschreven in BRP. Destijds werden er jaarlijks structureel 4 controles gedaan op verschillende adressen. Daarnaast werden er nog soms extra controles vanuit burgerzaken gedaan. De pilot is tot de coronaperiode gecontinueerd, maar vanwege de beperkingen die destijds golden zijn de werkzaamheden toen stil komen te liggen. Na de coronaperiode zijn de controles niet meer in dezelfde intensiteit gedaan.

5.11 Zijn er signalen van spanningen, overlast of problemen in de wijken? Hoe komt de gemeente aan informatie?

Uit de interviews met zowel beleidsambtenaren als de raadwerksgroep blijkt dat signalen van spanningen, overlast of problemen die te maken hebben met de huisvesting van

arbeidsmigranten vaak op indirecte wijze in beeld komen. Via horen zeggen of via individuele gesprekken met inwoners.

De klachten die men hoort gaan met name over parkeeroverlast. Omdat er relatief meer mensen in één woning wonen, staan er vaak ook meer auto's voor de deur. Kijken we naar het feitelijk aantal meldingen van overlast dat wordt gedaan, dan is dat zeer beperkt. Er is een gemeentelijk meldpunt waar mensen dag en nacht meldingen kunnen doen, maar er zijn weinig klachten.

Bij het realiseren van een nieuwe locatie waarvoor een omgevingsvergunning vereist is, wordt er over het algemeen wel veel weerstand van de buurt ervaren. Er worden omgevingsdialogen vooraf gedaan en ondanks dat er vrijwel geen klachten of meldingen zijn over al gerealiseerde huisvestingslocaties, heerst er veel onrust bij inwoners. Beleidsambtenaren geven aan dat inwoners aangeven zich onder andere niet veilig voelen of last denken te gaan krijgen van de bewoners.

5.12 Heeft de gemeente zicht op de kwaliteit van de huisvesting? Vindt de gemeente dit belangrijk?

De gemeente heeft beperkt zicht op de kwaliteit van de huisvesting. Bij een vergunningsaanvraag en middels controles krijgt de gemeente zicht op de kwaliteit van de huisvesting. Zoals bij beantwoording van de vraag met betrekking tot controles en handhaving is aangegeven, wordt dit op dit moment niet structureel door de gemeente op gepakt. Er wordt met name gereageerd naar aanleiding van meldingen.

De gesproken beleidsambtenaren geven aan het belangrijk te vinden dat arbeidsmigranten fatsoenlijk gehuisvest worden en de kwaliteit van de huisvesting op orde is. De raadswerkgroep geeft in een interview aan het belangrijk te vinden dat arbeidsmigranten op een menswaardige manier worden gehuisvest en ook de wethouder geeft in een interview aan dat de gemeente goede volwaardige huisvesting voor arbeidsmigranten wil hebben. In het beleid logies van (tijdelijke) werknemers is opgenomen dat wettelijk is vastgesteld dat huisvesting in ieder geval moet voldoen aan het Bouwbesluit en dat eventueel extra eisen kunnen worden gesteld vanuit brandveiligheid. De gemeente hanteert de SNF-normen (kwaliteitskenmerk) voor logies als minimale normen. De gemeente stelt geen aanvullende eisen omtrent de kwaliteit van huisvesting.

5.13 Welzijn en integratie

Is er zicht op het welzijn van de arbeidsmigranten en de integratie in de gemeenschap en is hierbij een relatie te leggen met de huisvesting?

In het beleid logies/Huisvesting arbeidsmigranten (2020) is een paragraaf over het belang van integratie opgenomen. Gemeente Drimmelen geeft aan dat een belangrijke rol hiervoor, naast die van de arbeidsmigrant zelf, ligt bij de werkgever. Het is primair aan de arbeidsmigranten zelf om stappen te zetten om deel te nemen aan het maatschappelijk

leven in hun woonomgeving. Gemeente Drimmelen kiest er in haar beleid wel voor om een rol te pakken in het zorgen voor informatievoorziening voor de arbeidsmigrant. Volgens het beleidsstuk zou dit op de volgende wijze gebeuren:

A. Bij een inschrijving in het BRP ontvang de arbeidsmigrant informatie (zoals iedere nieuwe inwoner van de gemeente, bijvoorbeeld in de vorm van een folder – deze info is niet toegespitst op arbeidsmigranten)
B. De gemeente maakt inzichtelijk waar een arbeidsmigrant terecht kan bij eventuele misstanden.
C. De gemeente onderhoudt periodiek contacten met een netwerk van partijen die in de praktijk met vraagstukken over zorg-, leef- en woonsituaties van arbeidsmigranten te maken krijgen.

Ten aanzien van de uitvoering hebben we vernomen dat deze als volgt in de praktijk wat anders gestalte krijgt:

A. Ze krijgen wel een brief als bevestiging dat zij ingeschreven zijn maar geen verdere informatie.
B. Dit gebeurt enkel wanneer wij op controle gegaan en hierom wordt gevraagd.
C. Dit gebeurde in de praktijk niet. Ondertussen is de gemeente actief aangesloten op het Brabants Migratie en Informatie Punt (BMIP) waar samen met andere gemeenten in de regio afspraken zijn gemaakt over inschrijving van en informatievoorziening aan arbeidsmigranten in onze regio. Via deze weg staat de gemeente nu in contact met zowel regiogemeenten als met arbeidsmigranten zelf. Daarbij is een onderdeel van het BMIP een mobiel informatiepunt dat langsgaat bij locaties waar arbeidsmigranten wonen of werken, waar de gemeente actief in investeert.

Uit de interviews met beleidsambtenaren van de gemeente blijkt dat er geen direct contact is tussen de gemeente en de mensen die het betreft, arbeidsmigranten zelf. Gevolg is dat er geen zicht is op de situatie van arbeidsmigranten in het algemeen en geen zicht is op de ervaringen, behoeften en meningen van arbeidsmigranten. Hieruit volgt dat er op dit moment onvoldoende zicht is op het welzijn van arbeidsmigranten.

5.14 Welke aanpassingen in het huidig beleid zijn er eventueel nodig om te komen tot een toekomstbestendig beleid mede gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in de regelgeving?

De gemeente Drimmelen zou gebaat zijn bij beleid met duidelijkere kaders en richtlijnen. Op dit moment wordt het beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten door de voor dit onderzoek gesproken beleidsambtenaren als onvoldoende eenduidig ervaren. Ook uit de beleidsanalyse in dit onderzoek blijkt dat het huidige beleid te weinig kaders biedt; er mag in veel gevallen door het college worden afgeweken van opgestelde uitgangspunten. Bijvoorbeeld als het gaat om huisvesting van maximaal 40 personen op het terrein van een bedrijf. Wanneer er geen helder kader is, lijkt het keuzes gemaakt worden op willekeur, aldus een van de gesproken beleidsambtenaren. Daarnaast is het belangrijk dat toekomstig beleid aansluit bij maatregelen die kunnen worden genomen in de praktijk. In het huidige

beleid zijn uitgangspunten opgenomen die in de praktijk lastig te realiseren zijn. Zo is in het beleid logies/huisvesting arbeidsmigranten (2020) opgenomen dat het huisvesten van arbeidsmigranten in de eengezinswoningen in de kernen onwenselijk is en niet verder dient te worden uitgebreid, maar ontbreekt het in de praktijk aan instrumentarium om dit te kunnen handhaven. Dit geldt ook voor uitgangspunten de 75% regel[33] en de verplichting tot bijhouden van een nachtregister voor arbeidsmigranten die niet in de BRP zijn ingeschreven, welke lastig blijken te handhaven. Bij het opstellen van uitgangspunten in toekomstig beleid is het belangrijk om te kijken naar de mogelijkheden tot uitvoering hiervan in de praktijk.

Om de toekomstbestendigheid van nieuw beleid te vergroten, raden we aan om relevante stakeholders in dit vraagstuk te betrekken. In ieder geval ondernemers en huisvesters, maar idealiter ook arbeidsmigranten en inwoners. Enerzijds zorgt dit voor kennis en informatie uitwisseling van ervaringsdeskundigen, anderzijds kan dit helpen in het draagvlak voor het herziene beleid te vergroten en contacten en eventuele samenwerking te versterken.

Het toekomstige beleid zou aandachtspunten kunnen opnemen die in lijn zijn met landelijke ontwikkelingen, zoals die vanuit het advies Roemer (Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid 2023). Zo is er ingezet op het verbeteren van registratie in de BRP door systemen aan te passen en worden in 2024 de uitkomsten van een nadere verkenning van de rol van werkgevers bij registratie gedeeld. Geleerde lessen kunnen worden vertaald naar lokaal beleid.

Tot slot zou de gemeente Drimmelen ervoor kunnen kiezen om het toekomstige beleid meer integraal in te steken en zich niet te beperken tot huisvesting. Arbeidsmigratiebeleid zou gericht kunnen zijn op wonen, werken én leven. Een meer integrale insteek sluit aan bij het eerder vastgestelde regionale afsprakenkader arbeidsmigranten West-Brabant, waarin uitgangspunten op het gebied van huisvesting en leefomgeving, economie en arbeidsmarkt en welzijn en gezondheid zijn meegenomen.[34] Dit is, zoals de werkgroep ook aangeeft, uiteindelijk een politieke keuze.

[33] Minimaal 75% van de gehuisveste arbeidsmigranten werkzaam is binnen het bedrijf waar ze zijn gehuisvest. En de overige 25% die gehuisvest wordt, heeft werkgelegenheid bij bedrijven die gevestigd zijn in de gemeente Drimmelen en / of directe regio.
[34] Afsprakenkader arbeidsmigranten regio West-Brabant, 9 juli 2021.

6 Onderdeel D: inzicht in de rol van de gemeenteraad

6.1 Hoe is enerzijds de communicatie tussen de stakeholders en de gemeente en anderzijds tussen het college en de gemeenteraad?

Op dit moment is er weinig contact tussen de gemeente en stakeholders rondom de huisvesting van arbeidsmigranten, anders dan via de ambtelijke organisatie bij vergunningsaanvragen.

De wethouder geeft in een interview aan dat het contact tussen het college en de raad als goed te ervaren. Ze staan naast elkaar in de doelen die ze nastreven. Echter lijkt er op dit moment weinig contact te zijn tussen het college en de raad op dit onderwerp. De werkgroep die is ingesteld in kader van dit onderzoek geeft in een interview aan dat het onderwerp niet vaak op de agenda staat, enkel wanneer het beleid wordt aangepast.

6.2 Kan de gemeenteraad op basis van de aangeleverde informatie zijn kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein goed waarmaken?

Om zicht te houden op de uitvoering van het beleid, neemt de gemeenteraad vaak in het beleid op dat er een evaluatie moet plaatsvinden. De raadswerkgroep geeft in een interview aan dat ze er niet van op de hoogte zijn of dit heeft plaatsgevinden.

Op dit moment lijkt de gemeenteraad over onvoldoende informatie te beschikken om haar kaderstellende en controlerende rol waar te maken. Er is geen zicht op hoe het vastgestelde beleid is uitgevoerd en wat de stand van zaken is betrekking tot aantal arbeidsmigranten dat werkt en woont in de gemeente. Wanneer het college bij een vergunningsaanvraag afwijkt van het huidige beleid, wordt de raad hier niet van op de hoogte gesteld. Om haar rol goed te kunnen uitoefenen is de informatievoorziening wel gewenst. Met name wanneer zaken niet goed gaan of wanneer er onrust is, vindt de raadwerksgroep het belangrijk om daar terugkoppeling van te krijgen. Op dit moment gebeurt dat onvoldoende. Signalen haalt de raad op dit moment vooral op via (individuele) inwoners, van horen zeggen en vanuit eigen waarnemingen.

6.3 Zijn er mogelijke verbeteringen aan te geven voor het college en de raad?

Op dit moment lijkt er weinig informatie-uitwisseling te zijn als het gaat om de huisvesting van arbeidsmigranten. De gemeenteraad haalt signalen met name op via (individuele) inwoners, van horen zeggen en eigen waarnemingen. Wanneer het college afwijkt van het bestaande beleid bij een vergunningsaanvraag, wordt de raad hierover niet geïnformeerd.

De gemeenteraad zou haar rol beter kunnen uitvoeren als zij vaker door het college van informatie over de voortgang van de uitvoering van het beleid wordt voorzien.

6.4 Wat kan de gemeenteraad meegeven aan de beleidsmakers?

In het interview met de raadswerkgroep huisvesting arbeidsmigranten hebben we gevraagd welke uitgangspunten zij beleidsmakers willen meegeven voor toekomstig beleid.

De raadwerksgroep geeft opnieuw aan huisvesting van arbeidsmigranten in de kernen te willen beperken. Het belang van menswaardige huisvesting moet worden gewaarborgd. Het is daarbij belangrijk om niet alleen uitgangspunten op te nemen maar er ook voor te zorgen dat er uitvoering wordt gegeven aan deze uitgangspunten door voldoende te controleren op de staat van de huisvesting en leefsituatie. Daarnaast geven ze als uitgangspunt aan huisvesting te willen centraliseren met de juiste randvoorwaarden. Wat precies dient te worden verstaan onder deze randvoorwaarden zal verder uitgekristalliseerd moeten worden.

De raadswerkgroep geeft daarnaast aan dat bij het vernieuwen van het beleid, de focus in eerste instantie op huisvesting dient te liggen omdat dit het meest urgent is. Uiteindelijk is de focus (enkel op huisvesting of meer integraal) een politieke keuze.

Tot slot is de raadswerkgroep van mening dat er vanuit de gemeente duidelijke uitgangspunten dienen te komen, om vervolgens met ondernemers te kijken hoe er het beste invulling gegeven kan worden aan dit beleid. Een goede stakeholdersanalyse is belangrijk om te kijken welke partijen bij het maken van beleid betrokkenen zouden moeten worden.

Bronnen

Gemeentelijke documentatie uit de periode 2016-2023

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. (2020). *Geen Tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag.

Haar, van der Marleen, Jong, Sophie de, Dalen, Britte van, Koomen, Bianca, Smulders, Mirjam & Ellen Dingemans. (2021). *De integrale aanpak arbeidsmigratie in lokaal beleid. Een inventarisatie bij gemeenten in Noord-Brabant*. Tilburg: Het PON & Telos.

Haar, van der Marleen & Sanne Paenen. (2020). *Arbeidsmigratiecijfers in Brabant*. Tilburg: Het PON & Telos.

Haar, van der Marleen & Britte van Dalen. (2020). *Evaluatie en advies Brabantse Aanpak Arbeidsmigratie. Provinciale inzet ten aanzien van arbeidsmigratie in de periode 2019-2020.* Tilburg: Het PON & Telos.

Heyma, Arjan & Tobias Vervliet. (2022) *Arbeidsmigratie in 2030. Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. (2023). *Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.

Meulen, Gerwin van der, Steegman, Suzanne, Hannen, Peter, Tieleman Sebastiaan & Guus Kersten. (2022). *Arbeidsmigranten in Provincie Noord-Brabant*. Factsheet kerngegevens 5 april. Amsterdam: Decisio.

Bijlage A Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

Inzicht in omvang en aard van de arbeidsmigranten nu en tot 2030.

1. *Wie beschouwen we als arbeidsmigrant.*

2. *Wat is het geschatte aantal arbeidsmigranten die wonen en werken in de gemeente? (Peildatum 1 juli 2023)*

3. *Hoe ziet deze populatie eruit als het gaat om:*
   - *Verblijfsduur*
   - *Woon-werkpendel*
   - *Sector waarin zij werkzaam zijn*
   - *Type werkzaamheden?*
   - *Via uitzendbureau of eigen gelegenheid*
   - *Arbeidsmigranten die in de gemeente Drimmelen wonen maar niet werkzaam zijn in de gemeente*

4. *Wat zijn regionale en landelijke ontwikkelingen? Trends?*

5. *Wat is de prognose tot 2030 voor het aantal arbeidsmigranten. Welke uitspraken zijn te doen over de verwachtingen bij regionale werkgevers (inclusief uitzendbureaus) over de toekomstige groei of krimp van het aantal arbeidsmigranten dat voor hen werkt (richtdatum 2030)*

Inzicht krijgen in de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten en de effecten voor de lokale woningmarkt.

1. *Welke huisvestingsvraag ligt voor de doelgroep arbeidsmigranten (short-, mid- en long-stay)? Is het mogelijk / wenselijk om een indeling van de verblijfsduur te maken en vraagt dit een specifiek beleid?*

2. *Wat is het effect van de overlap van de verblijfsduur?*

3. *Hoeveel huisvestingsplaatsen zijn voor deze doelgroep in de gemeente bij benadering beschikbaar?*

4. *In hoeverre matcht de lokale omvang van de totale groep arbeidsmigranten met de aanwezige (tijdelijke) woningvoorraad? Hierbij dienen de betaalbare reguliere woningen in de kernen van de gemeente waar nu behoorlijk wat arbeidsmigranten in wonen mee genomen te worden. Voorbereidingen voor een gemeentelijke opkoopbescherming (die kamergewijs verhuren van betaalbare woningen niet meer toestaat)*

zijn namelijk in de maak. Daarbij kan ook worden meegenomen de uitwerking van de motie van de raad (juni 2021) om bevorderen dat goedkope woningen beschikbaar moeten zijn voor starters en niet worden opgekocht voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten.

5. *Welk tekort aan woonruimte voor deze doelgroep doen zich voor en hoe zal zich dat in de komende jaren ontwikkelen?*

6. *Zijn er vergunning technische zaken die van invloed zijn op de huisvesting van arbeidsmigranten, en zo ja welke?*

7. *Wat is de rol en de impact van de uitzendbureaus als huisvester?*

8. *Is er voldoende zicht hoe de arbeidsmigranten de huisvesting ervaren en worden deze ervaringen meegenomen in het maken van het beleid? (zie optie 1, Blz. 9)*

Inzicht krijgen in het gemeentelijk beleid en werkwijze.

1. *Hoe heeft de gemeente het beleid rond huisvesting van arbeidsmigranten georganiseerd?*

2. *Hoe is de uitvoering georganiseerd en op welke wijze wordt samengewerkt met de belangrijkste stakeholders: werkgevers/uitzendbureaus, arbeidsmigranten en huisvestingsorganisaties?*

3. *Wat zijn afspraken die de gemeente heeft gemaakt met deze stakeholders? In hoeverre zijn deze afspraken regionaal afgestemd? Wie houdt de regie erop en monitort de gemaakte afspraken en vorderingen?*

4. *Wat zijn (eventuele) ervaren knelpunten rond de huisvesting van arbeidsmigranten door stakeholders? Welke verbetermogelijkheden zien zij? Wat zijn de ervaringen elders (in de regio en landelijk) met het oplossen van knelpunten?*

5. *Welke kansen zijn er voor huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente?*

6. *Zijn er knelpunten ten aanzien van mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten?*

<u>Toetsing van het huidig beleid:</u>

a) Toetsing uitvoering aan het huidige beleid

b) Toetsing afgeven vergunningen t.o.v. bestemmingsplannen

In 2020 is het beleid over de huisvesting arbeidsmigranten hernieuwd en in 2021 zijn in regionaal verband afspraken gemaakt over zowel de huisvesting van arbeidsmigranten, maar ook over hun welzijn/gezondheid en afspraken met bedrijven.

7. *Inzicht krijgen in de (voortgang van), doeltreffendheid en doelmatigheid de uitvoering van zowel de lokale als de regionaal gemaakte afspraken.*

8. *Wat zijn de mogelijke rollen die de gemeente Drimmelen in de regio heeft op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten?*

9. *Hoe vaak is de gemeente in de onderzoeksperiode afgeweken van het bestaand beleid en is dit onderbouwd / gemotiveerd? Hierbij met namen denken aan afwijkingen ten aanzien van aantallen bewoners in een pand. Heeft de afwijking geleid tot weerstand?*

10. *Hoe en in welke frequentie wordt er gecontroleerd en gehandhaafd. Neemt de gemeente hierbij een actieve rol waarbij zij zelf initiatieven neemt of wordt er gehandhaafd n.a.v. meldingen?*

11. *Zijn er signalen van spanningen, overlast of problemen in de wijken. (parkeeroverlast!). Hoe komt de gemeente aan informatie?*

12. *Heeft de gemeente zicht op de kwaliteit van de huisvesting? Vindt de gemeente dit belangrijk?*

13. *Is er zicht op het welzijn van de arbeidsmigranten en de integratie in de gemeenschap en is hierbij een relatie te leggen met de huisvesting?*

<u>Bouwstenen toekomstig beleid:</u>

14. *Welke aanpassingen in het huidig beleid zijn er eventueel nodig om te komen tot een toekomstbestendig beleid mede gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in de regelgeving?*

Inzicht in de rol van de gemeenteraad.

1. *Hoe is enerzijds de communicatie tussen de stakeholders en de gemeente en anderzijds tussen het college en de gemeenteraad?*

2. *Kan de gemeenteraad op basis van de aangeleverde informatie zijn kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein goed waarmaken?*

3. *Zijn er mogelijke verbeteringen aan te geven voor het college en de raad?*

4. *Wat kan de gemeenteraad meegeven aan de beleidsmakers?*

Bijlage B Lijst van geanonimiseerde geïnterviewden

- Ambtenaar 1, afdeling burgerzaken, 27 november 2023
- Ambtenaar 2, afdeling handhaving, 27 november 2023
- Ambtenaar 3, afdeling grondgebied, 27 november 2023
- Ambtenaar 4, afdeling wonen, 26 november 2023
- Ambtenaar 5, afdeling economie, 27 november 2023

- Ondernemer 1, werkzaam in de land- en tuinbouwsector, 13 november 2023
- Ondernemer 2, werkzaam in de land en tuinbouwsector, 13 november 2023
- Ondernemer 3, werkzaam in de land- en tuinbouwsector, 14 november 2023
- Ondernemer 4, werkzaam in de bouwsector, 21 november 2023
- Ondernemer 5, werkzaam als uitzendbureau, 2 oktober 2023

- Vertegenwoordiging van de gemeenteraad, vier raadsleden, 7 november 2023
- Verantwoordelijk wethouder, 13 november 2023

Bijlage C Aanvullende verdiepende vragen

Bij het opsturen van het rapport voor het bestuurlijke wederhoor waren er vanuit de Rekenkamer nog een aantal verdiepende vragen, die eerder onbeantwoord waren. Een aantal van de ontvangen antwoorden zijn verwerkt in het voorliggend rapport omdat de antwoorden van invloed waren op het geconstateerde.

De antwoorden op de vragen die extra informatie geven, zijn weergegeven in deze bijlage.

Paragraaf 4.3

Weten jullie welke huisvestingsplekken zijn gerealiseerd n.a.v. afgegeven vergunningen?
De locaties die met een vergunning zijn gerealiseerd zijn uiteraard bij ons bekend. Het gaat hier om 7 locaties in het buitengebied waaronder ook het kassengebied gelegen in de volgende straten:

- Bloemendaalse zeedijk Lage Zwaluwe 20 personen
- Munnikenhof Terheijden 40 personen
- Plukmadeseweg Made 30 personen
- Schanseind Made (2 locaties) 40 en 20 personen
- Stelvenseweg Made 8 personen
- Witteweg Made 8 personen

Controleren jullie dit?
De locaties zijn tijdens de realisatie bezocht door collega's van toezicht en aansluitend ook door een toezichthouder gereed gemeld. Wij controleren op het moment niet meer actief locaties van arbeidsmigranten. Dit deden we tot Corona wel maar is daarna door ondercapaciteit niet meer opgepakt. Dit heeft onder andere te maken met ondercapaciteit bij de Boa's, uitvallend personeel en de moeizame vervanging voor hen.

Weten jullie of alle huisvestingsplekken voor het maximale aantal personen per locatie ook gerealiseerd zijn vanaf 2016?
Bovengenoemde locaties zijn allen ook voor het maximale aantal personen gerealiseerd. In het BRP staan per locatie momenteel de volgende hoeveelheid personen ingeschreven:

- Bloemendaalse zeedijk Lage Zwaluwe 0 personen
- Munnikenhof Terheijden 17 personen
- Plukmadeseweg Made 7 personen
- Schanseind Made (2 locaties) 14 personen
- Stelvenseweg Made 4 personen
- Witteweg Made 0 personen

Hierin zit discrepantie omdat men zich pas in hoeft te schrijven bij verblijf in de gemeente langer dan 4 maanden.

Paragraaf 5.2

In het beleid is opgenomen dat de gemeente een richtlijn van maximaal 40 personen (tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat een groter aantal nodig is) – waarop is dit aantal gebaseerd?

Dit enigszins arbitraire aantal is gebaseerd op bij de evaluatie van het beleid (in 2018) gevoerde gesprekken met lokale werkgevers. Hierin werden zij naar hun behoefte aan huisvestingsplekken gevraagd. Uit deze gesprekken was destijds een lijn van 40 personen te filtreren.

Units kunnen worden toegestaan op basis van een tijdelijke vergunning voor maximaal 5 jaar. Waar is deze periode op gebaseerd? Hoe kijkt de gemeente anno nu naar deze vastgestelde termijn?
Dit heeft te maken met de tijdelijkheid van 10 jaar bij een tijdelijke omgevingsvergunning op basis waarvan deze units kunnen worden gerealiseerd. Er is vervolgens een knip gemaakt in deze tien jaar, waardoor een unit in eerste instantie geplaatst kan worden voor maximaal 5 jaar, met de mogelijkheid tot 5 jaar verlenging bij positieve ervaringen. Dit is gedaan zodat halverwege de termijn een evaluatiemoment plaats kan vinden, waarbij gecontroleerd wordt of aan de eisen en voorwaarden uit de vergunning wordt voldaan. Het principe van tussentijdse evaluatie vinden wij een belangrijk principe om te garanderen dat solide huisvesting wordt geboden. Echter, in de praktijk is een termijn van 5 jaar niet altijd even makkelijk (lees: financieel haalbaar).

In het beleid is opgenomen dat er bij huisvesting via logies een beheerder of aanspreekpunt aangesteld dient te worden en dat dit wordt opgenomen in de APV. Is dat ook gedaan?
In het beleid staat aangegeven: “voor alle gevallen waar onzelfstandige woonruimte of logies wordt gerealiseerd is een aanspreekpunt noodzakelijk. Dit aanspreekpunt is iemand die 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar is voor de bewoners van het betreffende pand en de omwonenden. Dit aanspreekpunt zorgt dat klachten bespreekbaar zijn en worden opgelost, voor zover deze redelijk zijn.”
Dit is niet in de APV opgenomen, omdat dit achteraf gezien niet de beste plek is om dit te regelen. De APV gaat over het openbaar gebied van de gemeente en huisvesting vindt voornamelijk op particulier terrein plaats. We hebben de eis omtrent een beheer of aanspreekpunt daarom geregeld in de vergunning zelf. Daarmee hebben we afspraken met huisvesters die zij omwille van hun vergunning na moeten komen, en welke wij ook kunnen handhaven.

Paragraaf 5.9

In de onderzoeksperiode (2016-2023) zijn er vijf vergunningen afgegeven met een zogenaamde kruimelprocedure, passend binnen het huisvestingsbeleid arbeidsmigranten. Dit betekent dat de aanvraag voldeed aan de richtlijnen om af te mogen wijken van het bestemmingplan. Daarnaast is er één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken binnen het beleid.

a. Kunnen jullie voor de vijf vergunningen onderbouwen welke informatie/welk onderdeel heeft geleid tot de kruimelprocedure?

Op basis van bijlage II artikel 4-9 van de Bor is het mogelijk om af te wijken van het bestemmingsplan voor logies van werknemers eventueel in samenhang met eigen beleid. De wet (Wabo) bepaalt in volgorde dat je eerst moet kijken op je binnenplans kunt afwijken

en als dat niet zo is dan kijk je eerst of het buitenplans kan op basis van artikel 4 en anders buitenplans via de uitgebreide procedure. Hier heeft de wet bepaald dat het op basis van 'kruimelen' moet.
Op basis van die voorwaarde zijn ruimtelijke motiveringen aangeleverd waarop wij ons vergunning hebben gebaseerd. De besluiten van de verschillende locaties zijn als bijlage meegenomen. Wat het afwijken van het beleid aangaat zijn we dit nu aan het bekijken bij de 2 locaties waar meer dan 40 arbeidsmigranten worden gerealiseerd. Er is hier nog geen besluit op genomen.

b. Kunnen jullie voor de vergunning waarbij is afgeweken binnen het beleid, aangeven waarop is afgeweken en waarom?
De motivering is onderdeel van het besluit en deze zijn als bijlage meegenomen.

c. Zijn er ook vergunningen geweigerd? Zo ja wat was/waren daarvoor de redenen (graag per geval aangeven)?
Er is tot zover een aanvraag geweigerd. Uit deze aangevraagde omgevingsvergunning bleek onvoldoende dat het daadwerkelijk ging om een bedrijfspand met een logiesfunctie. Dit betrof namelijk twee huisvestingsplekken in een gebouw met daarin een afzonderlijke woning. Uit het AAB-advies volgde dat de noodzaak voor twee volwaardige arbeidskrachten slechts voor een kwart betrekking had op de betreffende locatie. Daarnaast bleek uit dit advies ook geen noodzaak om werknemers op betreffende locatie te huisvesten (het betrof namelijk een neven vestiging).

Bijlage D Factsheet Arbeidsmigratiecijfers (peiljaar 2018)

Drimmelen

In dit onderzoek zijn arbeidsmigranten buitenlandse werknemers (niet in Nederland geboren en/of niet de Nederlandse nationaliteit) die géén kennismigrant zijn (vastgesteld op basis van inkomen) en vanaf 2004 (uitbreiding van de EU met landen uit Midden en Oost Europa) in Nederland zijn gaan werken en/of wonen.

Brondata: CBS microdata uit de bestanden polisadministratie en Basisregistratie Personen (BRP)-administratie, peiljaar 2018, o.a. Spolisbestanden en BRP administratie.

Arbeidsmigranten werkzaam bij een in Drimmelen gevestigde werkgever

Aantal	667
Aantal t.o.v. Brabant	1 %

Ingeschreven arbeidsmigranten (Basisregistratie Personen)

Aantal ingeschreven arbeidsmigranten in Drimmelen	394
Percentage ingeschreven arbeidsmigranten in Drimmelen t.o.v. van Brabant	1 %
Aantal ingeschreven arbeidsmigranten in Drimmelen die wonen én werken in Drimmelen	150
Aantal ingeschreven arbeidsmigranten in Drimmelen die wonen én werken in Drimmelen t.o.v. totaal aantal ingezeten arbeidsmigranten in Drimmelen	38,1 %

Aantal jaren ingeschreven in Brabantse gemeente

0 - 6 mnd	20,8 %
6 mnd - 3 jr	33,5 %
3 jr -6 jr	22,1 %
6 jr - 15 jr	23,6 %

** Deze data komt uit de Basisregistratie Personen*

Demografische kenmerken arbeidsmigranten werkzaam bij een in Drimmelen gevestigde werkgever

Geslacht

Man	54,1 %
Vrouw	45,9 %

Gehuwd/geregistreerd partner

11,1 %

Leeftijd

< 19 jaar	3,7 %
19-24 jaar	24,3 %
25-29 jaar	18,9 %
30-34 jaar	12,6 %
> 35 jaar	40,5 %

Nationaliteit arbeidsmigranten werkzaam bij een in Drimmelen gevestigde werkgever

Top 5 Nationaliteit Totaal arbeidsmigranten

1	Poolse	488	73,2 %
2	Bulgaarse	40	6,0 %
3	Roemeense	23	3,4 %
4	Duitse	13	1,9 %
5	Griekse /Britse /Portugese	6	0,9 %

Top 5 Nationaliteit Midden en Oost-Europese landen (EU-11)

1	Poolse	488
2	Bulgaarse	40
3	Roemeense	23
4	Slowaakse	5
5		

Top 5 CAO waar de meeste arbeidsmigranten, werkzaam bij een in Drimmelen gevestigde werkgever, bij zijn aangesloten

1	Geen bedrijfstak CAO	194	29,1 %
2	Glastuinbouw	182	27,3 %
3	NBBU uitzendkrachten	147	22,0 %
4	Open teelten	47	7,0 %
5	Binnenscheepvaart	20	3,0 %

Top 5 sectoren waar de meeste arbeidsmigranten, werkzaam bij een in Drimmelen gevestigde werkgever, bij zijn aangesloten (o.b.v. Standaard Bedrijfsindeling, CBS)

1	Landbouw, jacht en dienstverlening voor de landbouw en jacht	384	57,6 %
2	Arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer	162	24,3 %
3	Groothandel en handelsbemiddeling (niet in auto's en motorfietsen)	38	5,7 %
4	Eet- en drinkgelegenheden	14	2,1 %
5	Vervaardiging van producten van metaal (geen machines en apparaten)	9	1,3 %

Inkomen

Laag uurloon (< 12 euro)	86,1 %
Middelhoog uurloon (tussen 12 en 17 euro)	10,9 %
Hoog uurloon (boven modaal, tussen 17 euro en minimum uurloon kennismigrant)	3,0 %

Type arbeidsverband

Vast	14,8 %
Bepaalde duur	85,2 %

HET PON

telos

2020 het PON

‘Het begin van beleid is inzicht’