

Onderzoek Huisvesting Arbeidsmigranten

Inleiding en aanleiding

Naar aanleiding van een beleidsevaluatie in 2019 actualiseert de gemeente Medemblik in 2021 de beleidsregels met betrekking tot de huisvesting van buitenlandse werknemers (gemeente Medemblik, 11 mei 2021). Tijdens de behandeling in de gemeenteraad blijkt de huisvesting van arbeidsmigranten de nodige discussie op te leveren. Zo worden tijdens de raadsbehandeling van de beleidsevaluatie en van de beleidsregels de nodige moties en amendementen ingediend (Bijv. Motie Aanvulling op aanbevelingen 5 en 6, 19 december 2019, Amendement afschaffen discriminatie bij huisvesting, 8 juli 2021, Amendement aanpassen percentage huisvestingsplekken, 8 juli 2021). Ook onder de bevolking en bedrijven leeft het onderwerp huisvesting van arbeidsmigranten, getuige de 17 zienswijzen die worden ingediend op de beleidsregels (Collegevoorstel DOC-21-358439).

In opdracht van de provincie Noord-Holland en in samenwerking met de zeven Westfriese gemeenten wordt eind 2022 een onderzoek opgeleverd om mogelijke locaties in beeld te brengen om de toenemende stroom van buitenlandse werknemers te huisvesten (Sweco, 20 december 2022). Eerder geeft de provincie opdracht om de gegevens over arbeidsmigranten in Noord-Holland Noord te actualiseren voor de periode 2010 tot en met 2020 (Decisio, 6 juli 2022).

Hoewel deze onderzoeken het totaal aan arbeidsmigranten en de mogelijke voorkeurszoekgebieden voor 3.000 logiesplekken in beeld brengen, gaan de onderzoeken niet in op de manier waarop de gemeentelijke beleidsregels worden uitgevoerd en de manier waarop de gemeente acteert in het netwerk dat zich richt op de huisvesting van arbeidsmigranten. De onderzoeken gaan tevens niet in op de ervaringen van de arbeidsmigranten zelf of op de doeltreffendheid van het gevoerde gemeentelijk beleid. Gelet op de politieke belangstelling voor dit onderwerp en het belang van een goed inzicht in de doeltreffendheid van gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van buitenlandse werknemers, is de huisvesting van arbeidsmigranten een relevant object van onderzoek voor de rekenkamercommissie.

Doelstelling en onderzoeksvraag

De rekenkamercommissie heeft daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar de manier waarop het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten wordt uitgevoerd en naar de doeltreffendheid van dat beleid. Het doel van dit onderzoek is daarbij het verstrekken van inzicht aan de gemeenteraad in de manier waarop gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd en in de factoren die de doeltreffendheid van dat beleid bepalen, opdat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad versterkt kan worden. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In welke mate wordt het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten doeltreffend gerealiseerd en welke factoren bepalen de doeltreffendheid van dit beleid?

Deze onderzoeksvraag kan vertaald worden naar de volgende deelvragen:

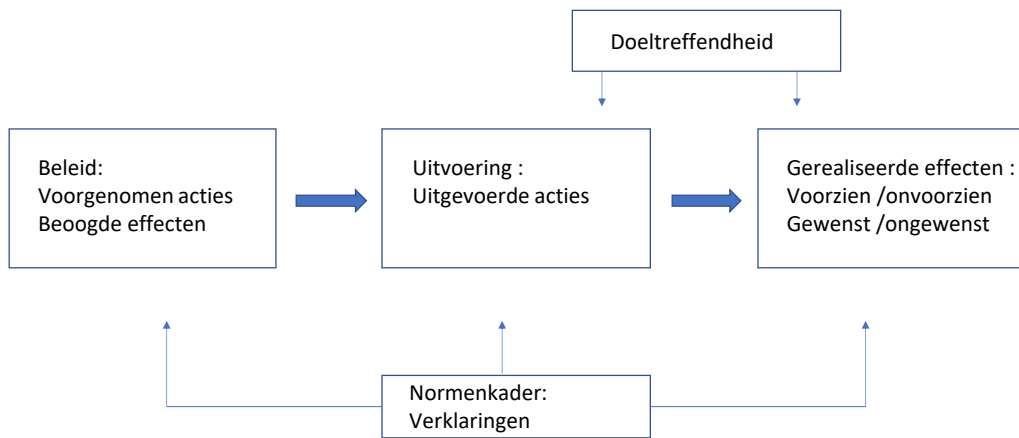
1. Welk normenkader kan gehanteerd worden voor de uitvoering van beleid?
2. Welk beleid heeft de gemeente vastgesteld met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten?

3. Hoe verloopt de uitvoering van dat beleid in de praktijk?
4. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en welke rol speelt de gemeenteraad met betrekking tot dit beleidsonderwerp?
5. Hoe verhouden het beleid en de uitvoering zich tot het geformuleerde normenkader?
6. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren?

Een onderzoek naar de realisatie van beleidsdoelstellingen richt zich doorgaans op de voorziene en gewenste effecten. Men kijkt dan in hoeverre de oorspronkelijke gemeentelijke doelstellingen, zoals opgenomen in het beleid, daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Het nadeel van een dergelijk onderzoek is, dat geen verklaringen worden gezocht en gevonden voor een beperkte mate van doeltreffendheid.

Dit onderzoek betreft daarom een onderzoek naar doeltreffendheid. Een onderzoek naar doeltreffendheid kent een bredere insteek en richt zich expliciet op factoren die de mate van doelrealisatie kunnen verklaren. Daartoe maakt een onderzoek naar doeltreffendheid een onderscheid tussen de acties en interventies van de gemeente enerzijds en de effecten als gevolg van die acties anderzijds. Doeltreffendheid heeft in essentie betrekking op het realiseren van gewenste en voorziene effecten als gevolg van gemeentelijk handelen. Een onderzoek naar doeltreffendheid richt zich op de vraag of de beoogde acties en interventies nu daadwerkelijk worden uitgevoerd en daadwerkelijk leiden tot de voorziene en gewenste effecten. Tal van verklaringen zijn denkbaar voor een mindere mate van doeltreffendheid. Het kan bijvoorbeeld zijn, dat het beleid goed wordt uitgevoerd, maar niet tot de gewenste effecten leidt omdat men van inadequate veronderstellingen uitgaat. De beoogde acties worden in dat geval uitgevoerd, maar het gewenste effect wordt niet gerealiseerd. Het kan ook zo zijn, dat het beleid goed is geformuleerd, maar dat de uitvoering tekort schiet. Ook dan wordt het gewenste effect niet gerealiseerd. Al deze mogelijkheden kunnen verklaren waarom de doeltreffendheid van beleid achterwege blijft. Daarnaast worden tevens onvoorziene en ongewenste effecten in een onderzoek naar doeltreffendheid betrokken. Als beleid weliswaar de gewenste effecten oplevert, maar daarnaast zeer veel ongewenste effecten genereert, trekt dit een wissel op de doeltreffendheid van beleid.

Conceptueel kan een en ander als volgt worden weergegeven:



Een onderzoek naar doeltreffendheid start doorgaans met het in beeld brengen van het gemeentelijk beleid (deelvraag 2). Dit beeld maakt inzichtelijk welke gewenste effecten de gemeente beoogt en wat daarvoor gedaan moet worden. Vervolgens dient het onderzoek zich te richten op de uitvoering van dat beleid in de gemeentelijke praktijk (deelvraag 3). Beleid dient immers uitgevoerd te worden om de beoogde prestaties en effecten te kunnen realiseren. Als de uitvoering tegen het beleid wordt afgezet, kan gezien worden in hoeverre de beoogde prestaties zijn geleverd en de gewenste effecten zijn gerealiseerd (deelvraag 5).

Als de uitvoering van beleid afwijkt van het oorspronkelijk geformuleerde beleid, wil dat niet zeggen dat de uitvoering per definitie ondoeltreffend is. Tijdens de uitvoering kunnen immers effecten worden gegenereerd, die weliswaar niet voorzien zijn, maar achteraf wel wenselijk blijken te zijn (van Twist en Verheul, 2010). Bovendien kan het beleid zelf minder adequaat zijn vormgegeven. Een onderzoek dat zich enkel richt op de mate waarin de uitvoering conform het vastgestelde beleid verloopt, is dan ook te beperkt in die zin dat op die manier geen reflectie op het beleid zelf kan worden gegeven. Om zowel de uitvoering als het beleid zelf van reflectie te voorzien, is het daarom van belang dat met een extern normenkader wordt gewerkt, waaraan zowel het beleid als de praktijk (de uitvoering) kan worden getoetst. Het normenkader (deelvraag 1) dient om mogelijke verklaringen voor de mate van doeltreffendheid aan te dragen (deelvraag 5).

Methoden en technieken van onderzoek

Het normenkader wordt conform het onderzoeksprotocol geconstrueerd aan de hand van een analyse van wetenschappelijke literatuur, eerder onderzoek op dit terrein, hogere wet- en regelgeving, jurisprudentie, adviezen, etc. en staat dus expliciet los van het gemeentelijk beleid (omdat anders het gemeentelijk beleid niet afgezet kan worden tegen dit kader). Zo heeft het aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (de commissie Roemer) in 2020 een aantal aanbevelingen op dit terrein geformuleerd die tevens aan de gemeenten geadresseerd zijn en deels als basis voor dit normenkader kunnen dienen (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). Dit normenkader fungeert eerder als zoeklicht voor het onderzoek, dan als kwantitatief kader waar het beleid en de praktijk aan moeten voldoen. Het normenkader gaat bijvoorbeeld in op de manier waarop de doelstellingen zijn geformuleerd, de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering, de mate waarin het beleid politiek en bestuurlijke steun geniet, etc. (Sabatier, 1986).

Om het vastgestelde beleid in beeld te brengen worden alle genomen college- en raadsbesluiten, inclusief de aangenomen moties en amendementen, met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten geanalyseerd en in beeld gebracht. De uitvoering van het beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten in de praktijk wordt getraceerd aan de hand van interviews met ambtenaren (zowel beleidsambtenaren als toezichthouders), werkgevers, maar ook met arbeidsmigranten zelf. Op die manier ontstaat een beeld van de wijze waarop het gemeentelijk beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.

De communicatie richting de gemeenteraad wordt getraceerd aan de hand van alle documenten die zijn toegezonden aan de gemeenteraad (raadsinformatiebrieven, raadsvoorstellen, etc.) en informatie die mondeling tijdens commissie- en raadsvergaderingen door het college is verstrekt. De rol die de raad zelf speelt wordt in beeld gebracht aan de hand van de discussies die in commissie- en raadsverband zijn gevoerd door de raadsleden.

Vervolgens wordt geanalyseerd in hoeverre het gevoerde beleid en de uitvoering in de praktijk zich verhouden tot de aandachtsgebieden, zoals weergegeven in het normenkader. Centraal in deze analyse staan mogelijke verklaringen voor de mate van doeltreffendheid. Deze analyse kan leiden tot aanbevelingen om de doeltreffendheid te optimaliseren.

Het onderzoek wordt zowel uitgevoerd voor de gemeente Medemblik als voor de gemeente Opmeer. Waar mogelijk zal een vergelijking worden gemaakt tussen deze twee gemeenten.

Het onderzoek zal zich richten op het tijdvak 2021 tot juni 2023. In mei 2021 zijn immers de beleidsregels bij de gemeente Medemblik geactualiseerd en dit lijkt dan ook een logisch startpunt voor het onderzoek. De gemeente Opmeer heeft niet recentelijk beleid vastgesteld voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Communicatie

De definitieve onderzoeksopzet wordt ter informatie toegezonden aan de raad, het college, de auditcommissie en de gemeentesecretaris. Indien gewenst wordt deze onderzoeksopzet in een commissievergadering toegelicht.

Planning

Voor het onderzoek kan de volgende planning worden aangehouden:

Fase	Doorloop en deadline	Onderzoekuren
Vormgeven onderzoeksopzet	april	8
Ter informatie verzenden opzet aan gemeentesecretaris en ambtelijke afstemming	mei	4
Opstellen normenkader	mei	20
Documentenstudie	mei	80
Interviews	mei, juni	80
Analyse	juli	40
Conclusies en aanbevelingen	augustus	20
Verwerken ambtelijk wederhoor	september	10
Vormgeven rapport en aanbieden aan college	oktober	5
Verwerken bestuurlijk wederhoor	november	3
Aanbieden definitief rapport	november	2
Presentatie rapport	december	4
Totaal		276

Lijst van geraadpleegde documenten

- Gemeente Medemblik, Beleidsregels Huisvesting Buitenlandse Werknemers, 11 mei 2021.
- Gemeente Medemblik, Collegevoorstel Vaststellen beleidsregels huisvesting buitenlandse werknemers, DOC-21-358439.
- Gemeenteraad Medemblik, Motie aanvulling op aanbevelingen 5 en 6, 19 december 2019.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement afschaffen discriminatie bij huisvesting, 8 juli 2021.
- Gemeenteraad Medemblik, Amendement aanpassen percentage huisvestingsplekken, 8 juli 2021.
- Sweco, Locatieonderzoek naar middelgrote locaties voor de huisvesting van buitenlandse werknemers, 20 december 2022.
- Decisio, Actualisatie Onderzoek Arbeidsmigranten Noord-Holland Noord, 6 juli 2022.
- Twist, M. van, Verheul, W. (2010), Onvoorziene opbrengsten, Beleid en Maatschappij, Vol. 37, no. 4, pp. 308-318.
- Sabatier, A. (1986), Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis, Journal of public policy, Vol. 6, no. 1, p. 21-48.
- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, Geen tweederangsburgers, 30 oktober 2020.