

Resultaten

Rekenkameronderzoek arbeidsmigranten – fase 1: verkenning



Samenvatting

De rekenkamer Neder-Betuwe vroeg Ipsos I&O onderzoek te doen naar de situatie rond arbeidsmigranten in de gemeente. Dit onderzoek is opgedeeld in twee fasen. De eerste is gericht op inzicht krijgen in de feitelijke situatie in Neder-Betuwe, zowel op beleidsmatig als op dataniveau. Na afronding van deze fase, wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitkomsten en wordt gekeken waar verder op verdiept wordt. In deze samenvatting vindt u de belangrijkste bevindingen van de eerste inventarisatie.

Omvang (woon- en werkzaam in Neder-Betuwe)

In 2022 waren er ongeveer 1.500 geregistreerde arbeidsmigranten in Neder-Betuwe werkzaam, exclusief fluctuaties door seizoenarbeid. In totaal zijn er ongeveer 12.500 arbeidsplaatsen in Neder-Betuwe. Dit betekent dat arbeidsmigranten naar schatting 10% tot 20% van alle arbeidsplaatsen innemen (afhankelijk van het aantal seizoenwerkers). Het uitvoeringsprogramma regionale huisvesting Rivierenland maakte in 2021 melding van 1.060 woonachtige arbeidsmigranten in de gemeente. Dit aantal is sindsdien waarschijnlijk toegenomen. De registratie loopt echter achter en er is sprake van constante vervuiling in de cijfers. Zo hoeven personen die korter dan vier maanden hier verblijven niet te worden ingeschreven, komt het voor dat arbeidsmigranten bewust niet worden ingeschreven en wanneer arbeidsmigranten vertrekken worden zij ook niet uitgeschreven. Dit betekent desondanks dat er waarschijnlijk meer arbeidsmigranten in Neder-Betuwe werken dan wonen. De gemeente Neder-Betuwe is in 2024 begonnen met het actualiseren van de BRP-gegevens en het updaten van de nachregisters. Arbeidsmigranten komen met name uit Polen en Roemenië. Sinds de oorlog in Oekraïne is begonnen, wonen er zo'n 150 tot 200 Oekraïners in de gemeente.

Sectoren

Arbeidsmigranten zijn met name in de agrarische sector (boom- en fruitteelt), (maak)industrie en voedselverwerking actief. De agrarische sector heeft vooral seizoenarbeiders, de industrie en voedselverwerking waarschijnlijk meer vaste uitzendkrachten door het jaar heen. Als we er vanuit gaan dat ten minste 1.500 arbeidsmigranten werkzaam zijn (waarschijnlijk in deze sectoren) dan is een grove indicatie dat (minstens) 75% seizoenarbeid betreft of uitzendwerk op tijdelijke basis.

Praktijk

Arbeidsmigranten kunnen op verschillende wijzen te werk gesteld worden in Nederland. De meest voorkomende route is 1) via een uitzendbureau. Daarna volgt: 2) rechtstreeks bij een werkgever solliciteren en 3) via een arbeidsmigratiepool of -platform (er bestaan online platforms en samenwerkingsverbanden tussen werkgevers en uitzendbureaus die specifiek arbeidsmigranten voor de land- en tuinbouw werven, zoals de Poolse Mobiliteitspool. Arbeidsmigranten kunnen zich hier aanmelden en worden gekoppeld aan een baan.) Bij alle routes zijn de volgende partijen betrokken: Uitzendbureaus/arbeidsbemiddelaars, huisvesters, werkgevers (en eventueel ook arbeidsmigratieplatforms/-pools), de gemeente en mogelijk de IND voor een tewerkstellingsvergunning (afhankelijk van herkomstland).

Samenvatting

Beleid

Beleid rond arbeidsmigranten gaat veelal over huisvesting en registratie. Regionaal zijn er binnen de Regio Rivierenland afspraken gemaakt over het realiseren van meer en betere huisvesting, met name short- en mid-stay. Voor 2025 streeft men naar 3.000 aanvullende verblijfsplaatsen in de regio en in 2030 tenminste 10.000 aanvullende verblijfplaatsen. Deze verblijfsplaatsen moeten kwalitatief ook voldoende zijn. Lokaal kende de gemeente een beleidsplan huisvesting arbeidsmigranten (2020 – 2022). In de evaluatie daarvan heeft de gemeente Neder-Betuwe ook gekeken naar de huidige (on)mogelijkheden rond huisvesting van arbeidsmigranten. Knelpunten zijn: 1) afhankelijkheid van marktpartijen en 2) aanwezigheid van strenge milieueisen en toetsingscriteria (met name bij de agrarische sector). De gemeente Neder-Betuwe zegt in de evaluatie dat de ervaringen met het beleidsplan positief zijn. Het is, naar eigen schrijven, een inhoudelijk goed en gedegen stuk. Door ziekte en personele wisselingen zijn een aantal acties (registratie, nachtonvoldoende opgepakt en geborgd. Men is op dit moment bezig met een inhaalslag, met name rond de registratie.

Capaciteit gemeente Neder-Betuwe

Er is één centrale ambtelijk medewerker aangesteld die lokaal uitvoering van taken coördineert. De komst hiervan werd ook aanbevolen in de evaluatie, omdat voorheen onvoldoende capaciteit beschikbaar was om dit thema op te pakken. Verder zijn bij de Gemeentewinkel en de sociale teams medewerkers met arbeidsmigranten in hun takenpakket, wat niet nader geëxpliciteerd is. Bureau Legitiem controleert voor 8 uur per week kwaliteit van huisvesting en daarnaast voert de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) controles uit binnen het takenpakket dat zij hebben.

Overlast

In de groepsgesprekken is naar voren gekomen dat problematiek onder/van arbeidsmigranten niet verschilt van problematiek die ook kan spelen in 'de Nederlandse samenleving'. Het is volgens gesproken toezichthouders niet zo dat er meer problematiek onder arbeidsmigranten speelt dan onder andere bevolkingsgroepen. Wel is het zo dat er heel specifieke en ernstige problematiek kan spelen, bijvoorbeeld rond (kwaliteit van) huisvesting, ondermijning en arbeidsuitbuiting. Ook kan de problematiek zich concentreren rond locaties waar arbeidsmigranten worden gehuisvest, waardoor een beeld van structurele overlast kan ontstaan. Arbeidsmigranten werden in het groepsgesprek ingedeeld in twee groepen. De eerste groep is goed geïntegreerd en weet waar zij terecht kunnen met vragen. Zij spreken de taal en zijn al enkele jaren woonachtig in Nederland (of komen hier periodiek terug). Deze groep is bij de gemeente goed in beeld, want zij registreren zich en hebben een woonadres. De groep die kwetsbaar is, is de groep die uit beeld blijft of bewust uit beeld wordt gehouden. Er zijn geen cijfers of inschattingen om hoeveel arbeidsmigranten dit gaat. Dit is vooral anekdotisch bewijs.

Rol raad

Uit Notubiz van de gemeenteraad van Neder-Betuwe blijkt dat de gemeenteraad op verschillende wijzen op de hoogte wordt gehouden van de situatie van (huisvesting van) arbeidsmigranten. Dit omvat onder meer het delen van: het beleidsplan Huisvesting Arbeidsmigranten 2020 – 2022 en de evaluatie daarvan; het rekenkamerrapport over ondermijning, waar arbeidsmigranten ook als onderwerp naar voren komen; monitor- en voortgangsinformatie over het regionale beleid via de jaarlijkse monitor (laatste versie: 17 mei 2023); in aanverwante programma's, zoals bij het vaststellen van het Programma Economie, stukken van de VNG, zoals een handreiking voor de Wet goed verhuurderschap en de P&C-cyclus, waarbij aandacht voor arbeidsmigranten in onder meer de begroting 2024 is opgenomen.

Inleiding

De rekenkamer Neder-Betuwe vroeg Ipsos I&O onderzoek te doen naar de situatie rond arbeidsmigranten in de gemeente. Op veel plekken helpen arbeidsmigranten de lokale economie draaiende te houden (met als meest in het oog springende voorbeelden de agrarische sector en de transport en logistiek) en daarmee ook cruciale voorzieningen. Cijfers gepubliceerd door de ABU en NBBU laten zien dat er in 2022 bijna 1 miljoen arbeidsmigranten in Nederland werkzaam waren.

Deze aantallen zorgen ook voor een uitdaging: er is grote behoefte aan bedden, logies en woonlocaties voor de arbeidsmigranten. Naast een tekort in het aantal bedden bereiken ook regelmatig berichten de media dat woonomstandigheden voor arbeidsmigranten kwalitatief ondermaats zijn. Dit blijkt ook uit het rapport “Geen tweederangsburgers” van de commissie Roemer uit 2020. Het rapport laat zien dat arbeidsmigratie in gemeenten gepaard gaat met misstanden. Er wordt van alles gedaan om die misstanden aan te pakken, maar dat blijkt nog niet zo eenvoudig. Het rapport bevat hiervoor allerlei aanbevelingen, welke voor veel gemeenten een belangrijke basis zijn voor de aanpak van arbeidsmigratie.

Tijdens de raadsbehandeling van het onderzoeksrapport naar ondermijning (het vorige rapport van de RK Neder-Betuwe) werd duidelijk dat bij raadsleden zorgen leven over de huisvesting van arbeidsmigranten, in het bijzonder op campings en recreatieparken. Inzicht in dit onderwerp lijkt er echter niet te zijn. Dit beeld werd bevestigd tijdens recente gesprekken van de RK met de fracties.

Het onderzoek is opgesplitst in twee fasen. De eerste fase, waarvan u nu de eerste resultaten leest, is gericht op inzicht krijgen in de feitelijke situatie in Neder-Betuwe, zowel op beleidsmatig als op dataniveau. Na afronding van deze fase, wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitkomsten. In dit kader vindt tevens een duidingssessie plaats. Dit betreft een informatieve bijeenkomst, waarbij gelegenheid wordt geboden om met elkaar van gedachten te wisselen over de richting van de tweede fase, een vervolgonderzoek.

Leeswijzer

Op de volgende twee slides vindt u de onderzochte onderwerpen en de opzet van het onderzoek. Daarna presenteren wij de belangrijkste resultaten op volgorde van de onderzoeksvragen. Per slide vermelden wij de gebruikte bronnen en eventueel aanvullende duiding uit de groepsgesprekken.



Onderzoeksvragen

Er zijn 15 deelvragen opgesteld voor dit onderzoek. Deze deelvragen zijn onder te verdelen in de volgende vijf gebieden:

1. **Omvang** (aantallen werkenden en woonachtigen, samenstelling, seizoenfluctuering, huisvestingslocaties)
2. **Wetten en beleid** (landelijke regelgeving, lokaal en regionaal beleid/visie)
3. **Situatie arbeidsmigranten in de praktijk**(stakeholders, afspraken tussen gemeente en stakeholders, capaciteit bij gemeente voor thema)
4. **Overlast en criminaliteit** (beschikbare cijfers over veroorzakers en slachtoffers van overlast)
5. **Rol van de raad** (informatievoorziening)

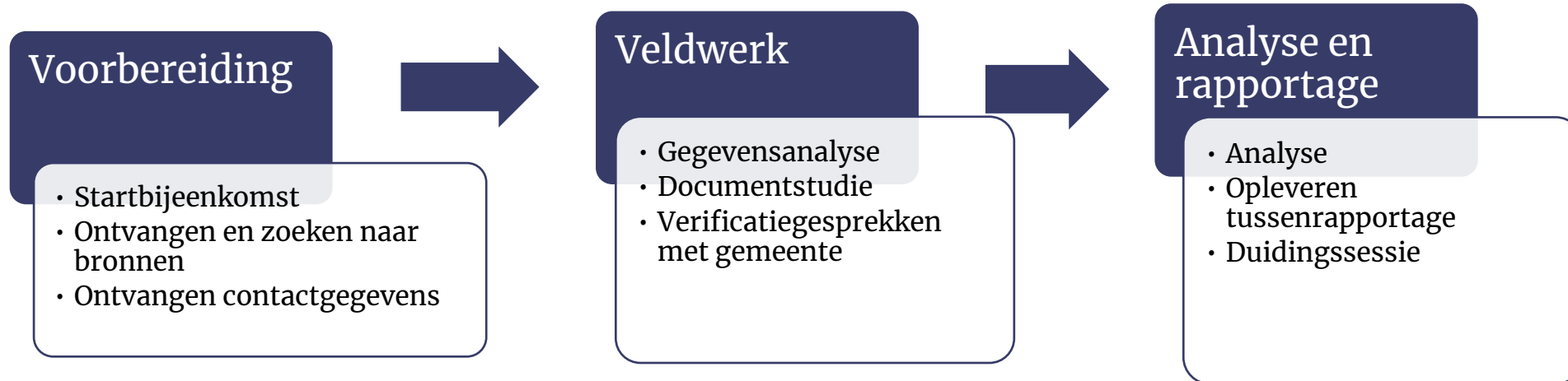
Projectaanpak

De uitvoering van deze eerste fase vond plaats in drie stappen. Wij startten met een voorbereiding die bestond uit een startbijeenkomst en het leggen van contact met de ambtelijke organisatie van de gemeente Neder-Betuwe. De gemeente Neder-Betuwe leverde documentatie aan, waaronder de evaluatie van het beleidsplan 'Huisvesting Arbeidsmigranten 2020 - 2022'. Daarnaast is uit diverse openbare bronnen informatie gezocht over de omvang, wet- en regelgeving, overlast en rol van de raad. Zie voor een volledig overzicht bijlage A.

Na bestudering van de ontvangen en gevonden documentatie zijn een viertal groepsgesprekken gevoerd met betrokkenen binnen en buiten de ambtelijke organisatie. Doel van deze gesprekken betrof het verifiëren en duiden van voorlopige bevindingen. De groepsgesprekken gingen over:

1. Sociaal domein
2. Huisvesting en registratie
3. Economie
4. Veiligheid

Na afloop van de groepsgesprekken zijn de resultaten geanalyseerd en verwerkt in dit document.



1. Omvang (context)

- Gedurende deze inventarisatie is gekeken naar beschikbare aantallen uit registraties, zowel van de gemeente Neder-Betuwe als landelijk beschikbare cijfers op basis van CBS gegevens. Bij de interpretatie van de aantallen horen een aantal beperkingen, waardoor de aantallen genoemd in deze inventarisatie altijd berusten op schattingen.
- **Personen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven hoeven niet te worden ingeschreven.** Dit zorgt er voor dat een deel van de seizoenarbeiders niet ingeschreven worden. Hoewel het voeren van een nachtregister verplicht is, zegt de gemeente Neder-Betuwe in de evaluatie van het beleidsplan dat deze de afgelopen jaren niet actief is bijgehouden.
- **Het peilmoment van de registraties komt niet altijd overeen met het moment dat er de meeste arbeidsmigranten werkzaam zijn.** Zo is de peildatum voor werkgelegenheidsregisters 1 april en gaan veel CBS registraties uit van 31 december of 1 januari. De drukste maanden vanwege het plukseizoen zijn van juli tot en met oktober.
- **Het komt voor dat arbeidsmigranten bewust niet ingeschreven worden.** Het kan voor organisaties die werken met arbeidsmigranten (financieel) voordeliger zijn om hen niet in te schrijven bij de gemeente. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld meer personen dan toegestaan op één locatie verblijven, wat een malafide huisvester bijvoorbeeld meer huur oplevert zonder zelf kosten te hoeven maken. Niet inschrijven komt ook doordat verloop onder arbeidsmigranten groot is en dit als een te grote administratieve last wordt ervaren.
- **Door niet-uitschrijven is sprake van constante vervuiling in de registraties.** Als arbeidsmigranten eenmaal ingeschreven zijn worden zij ook niet altijd uitgeschreven. Dit zorgt er voor dat een exact aantal niet op basis van de huidige registraties te bepalen zijn.

1. Omvang (1)

1. Wat is de omvang van de totale groep arbeidsmigranten in Neder-Betuwe?

Werken: Uitgaande van de CBS Migrantenmonitor (2022, peildatum: december) zijn er ongeveer 1.500 geregistreerde arbeidsmigranten in Neder-Betuwe werkzaam.

- Hiervan komen 900 uit Midden- en Oost-Europa en de rest uit derde landen. Seizoenarbeid valt deels buiten deze cijfers omdat zij niet altijd geregistreerd worden (of op het peilmoment vertrokken zijn).
- Van deze groep werken 600 werkende arbeidsmigranten (niet-zelfstandigen) al 5 jaar of langer in Neder-Betuwe. De groep die er korter dan vier maanden werkt wordt geschat op 400 en de groep die tussen 4 maanden en 5 jaar in de gemeente is ook op 400. Dit betreft alleen werknemers, 100 zelfstandigen vallen hier buiten.

Exacte cijfers over aantal seizoenarbeiders zijn niet beschikbaar, maar het is aannemelijk dat in het 'plukseizoen' (juli – oktober) meer arbeidsmigranten werkzaam zijn, onder hen ook niet-geregistreerde of illegale arbeidsmigranten.

In totaal zijn er ongeveer 12.500 arbeidsplaatsen in Neder-Betuwe. Dit betekent dat arbeidsmigranten naar schatting 10% tot 20% van alle arbeidsplaatsen innemen (afhankelijk van het aantal seizoenwerkers).

Wonen: Het uitvoeringsprogramma regionale huisvesting Rivierenland maakte in 2021 melding van 1.060 woonachtige arbeidsmigranten in de gemeente. Dit aantal is sindsdien waarschijnlijk toegenomen. Dit betekent dat er meer arbeidsmigranten in Neder-Betuwe werken dan wonen. De gemeente Neder-Betuwe is in 2024 begonnen met het actualiseren van de BRP-gegevens en het updaten van de nachregisters.

1. Omvang (2)

2. Hoe is de totale groep arbeidsmigranten samengesteld qua demografische kenmerken (bijvoorbeeld geslacht, leeftijd en nationaliteit)?

Het beleidsplan arbeidsmigranten maakt in 2020 melding van met name personen met een Poolse achtergrond (93%). Daarna volgen Roemenen (4%). Andere herkomstlanden zijn Bulgarije en Oekraïne.

In de jaren daarna zien we, op basis van CBS cijfers en de gesprekken, een relatieve toename van woonachtige Roemenen en Oekraïners, terwijl het aantal Polen afneemt. De groep Oekraïners zal voor een deel ook uit vluchtelingen bestaan vanwege de oorlog. De CBS cijfers laten ook niet zien wie als arbeidsmigrant werkt, maar geven wel een ordegrrootte weer.

Arbeidsmigranten hebben uiteenlopende achtergronden. Voor een groot deel zijn dit laaggeschoolde arbeidskrachten die (seizoen)werk zoeken, maar in de interviews wordt ook gesproken over studenten en HBO/WO-afgestudeerden die in land van herkomst geen toekomst zien en/of een zomer in Nederland komen werken en daarna weer in land van herkomst gaan studeren.

De volgende slides presenteren een aantal kenmerken over herkomstland en leeftijden.

1. Omvang (3)

Hieronder staan aantallen woonachtigen weergegeven op basis van CBS Statline en het beleidsplan. Van de uitgelichte landen is het aannemelijk dat een groot deel arbeidsmigrant is.

	2024 (CBS)	2023 (CBS)	2022 (CBS)	2020 (Beleidsplan)
Totaal buiten NL geboren	1.854	1.884	1.560	-
Herkomst Europa	1.099	1.168	926	-
Polen	504	524	549	494
Oekraïne	168	266	13	3
Roemenië	58	42	41	23
Hongarije	32	33	32	-
Bulgarije	10	7	6	3
Spanje	9	6	4	-
Portugal	8	3	6	-
Overig (België, Bosnië-Herzegovina, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Rusland, Servië, VK)	310	317	275	-
Herkomst buiten Europa	755	716	634	-

1. Omvang (4)

Hieronder staan aantallen woonachtigen weergegeven naar leeftijd (in 2024). De grootste groep is tussen de 30 en 45 (41%), daarna volgen 45 tot 60-jarigen (28%) en 15 tot 30-jarigen (26%).

Leeftijd (2024)	Polen	Roemenen	Hongaren	Totaal Midden- en Oost-Europa in de EU	% Midden- en Oost-Europa in de EU	Oekraïners
15 - 20	14	2	0	17	3%	12
20 - 25	44	10	2	66	10%	8
25 - 30	56	7	6	83	13%	2
30 - 35	56	3	4	75	12%	5
35 - 40	81	8	5	104	16%	13
40 - 45	67	6	6	85	13%	12
45 - 50	68	10	2	91	14%	12
50 - 55	45	1	3	59	9%	6
55 - 60	27	3	0	34	5%	10
60 - 65	22	1	0	24	4%	6
65 - 70	5	1	1	7	1%	6

1. Omvang (5)

3. Wat is de omvang van de groep arbeidsmigranten die woont en werkt in Neder-Betuwe?
4. Wat is de omvang van de groep arbeidsmigranten die woont in Neder-Betuwe en buiten de gemeentegrenzen werkzaam is?
5. Wat is de omvang van de groep arbeidsmigranten die werkt in Neder-Betuwe en buiten de gemeentegrenzen woonachtig is?

Het is op basis van huidige registraties niet te achterhalen wat de vervoersstromen zijn tussen de gemeenten in de regio Rivierenland en daarbuiten. Het is bekend dat er in de gemeente Neder-Betuwe meer arbeidsmigranten werken dan wonen, met een verschil van naar schatting 500 personen. Dit betekent vanzelfsprekend een grotere in- dan uitstroom.

Uit de groepsgesprekken volgt dat uitzendbureaus de arbeidsmigranten vaak huisvesten in de gemeente waar zij zelf gevestigd zijn. Op basis van waar opdrachten beschikbaar zijn worden deze arbeidsmigranten vervolgens te werk gesteld. Door het verloop in opdrachten kan dit de ene week in een regiogemeente zijn en de andere week in Neder-Betuwe. Ook is het niet duidelijk hoeveel arbeidsmigranten van verder komen (buiten de regio of uit Duitsland).

1. Omvang (6)

6. Bij welke bedrijven zijn de arbeidsmigranten werkzaam in Neder-Betuwe? In hoeverre betreft dit seizoensgebonden werk?

Uit de interviews komt naar voren dat arbeidsmigranten met name in de agrarische sector, (maak)industrie en voedselverwerking actief zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen seizoenarbeid en 'vaste' uitzendplaatsen die het jaar heen gevuld moeten worden (die overigens door verschillende personen kunnen worden ingevuld).

In het werkgelegenheidsregister van de Provincie Gelderland (peildatum: 1 april) is gekeken naar bedrijfsvestigingen in een aantal sectoren waarvan bekend is dat zij arbeidsmigranten in dienst hebben. We zien in een lijst van 101 verschillende sectoren (SBI-codes) waarvan bekend is dat er veel arbeidsmigranten werken, 400 werkzame uitzendkrachten op 1 april.

Bedrijven die een hoog percentage (waarschijnlijk all-year) uitzendkrachten hebben zijn 'vlechten van betonstaal' (50%), vervaardiging van fruit- en groentesap (37%), opfokken/houden van leghennen (29%), vervaardiging van beschuit en koekjes (26%) en metaalsmeden (18%). Opvallend is dat er bij goederenvervoer geen uitzendkrachten worden opgegeven.

Dat bij de teelt van appels en peren (0%), boomkwekerij (5%) geen uitzendkrachten worden gemeld, heeft waarschijnlijk te maken met het plukseizoen (juli – oktober). Als we er vanuit gaan dat ten minste 1.500 arbeidsmigranten werkzaam zijn (waarschijnlijk in deze sectoren) dan is een grove indicatie dat (minstens) 75% seizoenarbeid betreft of uitzendwerk op tijdelijke basis.

1. Omvang (7)

7. Op welke locaties binnen de gemeente worden arbeidsmigranten gehuisvest?

Huisvesting van arbeidsmigranten vindt met name plaats in campings, bungalowparken, chalets en op industrieterreinen. Bekende plaatsen zijn campings in Kesteren, camping Rivierendal en een camping aan de Hogedijkseweg. Het beleidsplan meldt dat 96 van de 764 beschikbare plekken in 2020 in reguliere woningen in woonwijken waren. Dit is 13% van het totaal aantal plekken. Reguliere woningen zijn waarschijnlijk het meest geschikt voor long-stay arbeidsmigranten die zich hier permanent vestigen.

Op de vorige slide schatten wij grof in dat (minstens) 75% van de arbeid seizoen-gerelateerd is. Dat een meerderheid van de locaties dan ook op campings en op industrieterreinen of op de locatie van de agrariër is, past dan ook in dit beeld.

Sinds 2020 zijn er 82 aanvullende plaatsen voor arbeidsmigranten gerealiseerd. Er is ten tijde van de evaluatie nog een aanvraag ingediend voor 49 aanvullende plaatsen. Het gaat hierbij veelal om short-stay plekken, van 10 plekken is bekend dat het om long-stay locaties gaat.

Soort huisvesting	aantal locaties	capaciteit (aantal plaatsen)	feitelijke bezetting
campings, bungalowparken e.d.	4	295	166
niet-agrarisch bedrijf, opslag, bedrijventerreinen e.d.	13	206	157
agrarische bedrijven, boomkwekerijen e.d.	19	167	49
reguliere woningen in woonwijken	22	96	104
totaal Neder-Betuwe	58	764	476

2. Wetten en beleid

Wet- en regelgeving kan onderverdeeld worden in de volgende categorieën. Deze categorieën worden vaak genoemd bij aandachtspunten als het gaat om arbeidsmigranten, onder andere in de aanbevelingen van de commissie Roemer.

1. Kaders van beleid
2. Werk
3. Registratie
4. Huisvesting
5. Zorg en welzijn
6. Handhaving en toezicht
7. Informatie en dienstverlening

2. Wetten en beleid

In 2020 heeft het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer twee rapporten uitgebracht. Met een aantal aanbevelingen uit die rapporten moeten gemeenten aan de slag. Met name het tweede rapport ('Geen Tweederangsburgers') bevat aanbevelingen om misstanden op het gebied van arbeidsmigranten tegen te gaan. De aanbevelingen zijn samengevat:

- a. Betere beheersing van de uitzendsector
- b. Zicht krijgen op arbeidsmigratie (registratie van niet-ingezetenen)
- c. Meer en betere huisvesting, aanscherping van de twee keurmerken (SNF en AKF)
- d. Arbeidsmigranten moeten gebruik kunnen maken van zorg
- e. Betere handhaving en toezicht
- f. Institutionele inbedding van arbeidsmigratie (betrekken bij beleid)

Een grote rol is er volgens de commissie voor alle lagen van de overheid (Rijk, provincie en gemeenten.) Het Rijk moet vooral ondersteunen met landelijk beleid, regelgeving, inspectie en financiën. Provincies moeten het voortouw nemen in woningbouw en huisvesting (regiodeals stimuleren en organiseren) en gemeenten krijgen taken op het gebied van registratie (inschrijven, nachtreger), zorg (koppeling met sociaal domein) en toezicht.

2. Wetten en beleid (2)

8. In hoeverre is er sprake van landelijke regelgeving ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten? Welke (on)mogelijkheden zijn er?

Regelgeving voor huisvesting van arbeidsmigranten richt zich op drie punten: 1) aantal beschikbare bedden/locaties (kwantiteit), 2) goede kwaliteit van huisvesting en 3) de wijze waarop arbeidsmigranten kunnen huren.

- Er lopen diverse landelijke woningbouwprogramma's en stimuleringsregelingen om meer huisvesting te realiseren. Het Wetsvoorstel Regie op de volkshuisvesting geeft het Rijk, de provincies en gemeenten de wettelijke instrumenten om samen, en met regionale afstemming, regie te voeren op de volkshuisvesting.
- De kwaliteit van huisvesting is onder meer afhankelijk van de normen die aan de huisvesting worden gesteld, zoals de vierkante meters per persoon (gebruiksoppervlakenorm). Deze norm wordt, met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, gedecentraliseerd naar het omgevingsplan van gemeenten. Gemeenten kunnen dan het minimumoppervlak per persoon aanpassen en bekijken welke norm lokaal gewenst is. Verder wordt gekeken naar het samenvoegen van twee keurmerken, de SNF (Stichting Normering Flexwonen) en AKF (Agrarisch Keurmerk Flexwonen).
- Het programma 'Een thuis voor iedereen' valt onder de Nationale Woon- en Bouwagenda. In het programma is opgenomen dat alle gemeenten vanaf 2023 werken aan integrale en regionaal afgestemde woonzorgvisies waarmee invulling wordt gegeven aan de woon-, zorg- en ondersteuningsbehoefte van alle aandachtsgroepen, waaronder arbeidsmigranten
- Op 1 juli 2023 is de Wet goed verhuurderschap in werking getreden met meer regels voor verhuurders aan arbeidsmigranten. Specifiek betekent deze wet dat de huurovereenkomst geen onderdeel meer mag zijn van de arbeidsovereenkomst en dat informatievoorziening naar arbeidsmigranten plaats moet vinden in begrijpelijke taal. Gemeenten moeten op 1 januari 2024 een meldpunt hebben ingericht voor meldingen van ongewenst verhuurdgedrag.

2. Wetten en beleid (3)

8. In hoeverre is er sprake van landelijke regelgeving ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten? Welke (on)mogelijkheden zijn er?

Regionaal zijn er afspraken gemaakt over het realiseren van meer en betere huisvesting, met name short- en mid-stay. Er is een convenant afgesloten waarin regiogemeenten, werkgevers, uitzendbureaus en verblijfsbieders zich committeren aan het realiseren van voldoende en kwalitatief goede huisvesting voor het aantal arbeidsmigranten dat werkzaam is in de regio Rivierenland. Voor 2025 streeft men naar 3.000 aanvullende verblijfplaatsen in de regio en in 2030 tenminste 10.000 aanvullende verblijfplaatsen. Deze verblijfplaatsen moeten voldoen

In de evaluatie van het beleidsplan huisvesting arbeidsmigranten heeft de gemeente Neder-Betuwe ook gekeken naar de huidige (on)mogelijkheden rond huisvesting van arbeidsmigranten. Er zijn tussen 2020 en 2024 zowel short-stay (72) als long-stay locaties (10) gerealiseerd en er zijn enkele initiatieven in behandeling genomen.

Tegelijk worden ook knelpunten ervaren in het realiseren van goede en legale huisvesting. Dit heeft, volgens de evaluatie, vooral te maken met: 1) de afhankelijkheid van marktpartijen en het (alsnog) intrekken van voorstellen en 2) de aanwezigheid van strenge milieueisen en toetsingscriteria. Het niet kunnen realiseren van nieuwe plekken leidt er ook toe dat dit malafide partijen in de kaart speelt om slechte huisvesting aan te bieden voor hoge prijzen. Daarnaast brengt het druk op een toch al overspannen woningmarkt.

Meer regionale samenwerking moet er toe leiden dat marktpartijen met gemeenten tot beter passende afspraken kunnen komen. Dit moet onder andere leiden tot betere registratie, huisvesting en minder verplaatsbewegingen tussen gemeenten.

2. Wetten en beleid (4)

9. In hoeverre is er sprake van lokaal en regionaal beleid ten aanzien van het thema arbeidsmigranten? In hoeverre is er sprake van een visie?

- Lokaal bestond het beleidsplan Huisvesting Arbeidsmigranten 2020 – 2022. Deze is in 2024 geëvalueerd. De gemeente Neder-Betuwe zegt in de evaluatie dat de ervaringen met het beleidsplan positief zijn. Het is, naar eigen schrijven, een inhoudelijk goed en gedegen stuk. Door ziekte en personele wisselingen zijn een aantal acties onvoldoende opgepakt en geborgd. Men is op dit moment bezig met een inhaalslag. Deze inhaalslag vindt vooral plaats rond de registratie van arbeidsmigranten en het verbeteren van de zelfredzaamheid en participatie van deze groep. Ook is er een coördinerende functie bij de gemeente ingesteld en is het toezicht door Bureau Legitiem verdubbeld van 16 uur per maand naar 8 uur per week.
- De gemeente Neder-Betuwe beveelt in de evaluatie aan om een uitvoeringsplan te ontwikkelen. De ambitie is om taken en werkzaamheden structureler in te richten. Ook wil de gemeente meer onderzoek doen naar de huisvesting van arbeidsmigranten in de agrarische sector (op locatie van de agrariërs) en kijken waar knelpunten liggen en hoe die opgelost kunnen worden.
- Regionaal is er een convenant tussen alle betrokken partijen ondertekend. Hierin staat een gezamenlijke visie voor het organiseren van voldoende en goede huisvesting, voorkomen van dakloosheid, bevorderen van gezondheid en zelfredzaamheid en het stimuleren van inschrijving van arbeidsmigranten. Uit het regionale convenant volgde ook een regionaal uitvoeringsprogramma, met daarin concretere afspraken en een tijdpad voor wanneer werkzaamheden plaatsvinden.

3. Praktijk

10. Hoe verloopt het proces rond de tewerkstelling en huisvesting van arbeidsmigranten? Welke stakeholders zijn hierbij betrokken en wie draagt welke verantwoordelijkheid?

1. **Via een uitzendbureau:** Dit is een veel voorkomende route voor arbeidsmigranten. Uitzendbureaus hebben contacten met werkgevers in de land- en tuinbouwsector en kunnen arbeidsmigranten koppelen aan seizoenswerk of andere banen in de fruitteelt. Het uitzendbureau regelt dan de benodigde formaliteiten zoals de tewerkstellingsvergunning indien nodig. Ook regelt het uitzendbureau een huisvestingslocatie, vaak in de gemeente waar het uitzendbureau is gevestigd. Hiervoor hebben zij contact met organisaties die huisvesting organiseren.

2. **Rechtstreeks bij een werkgever solliciteren:** Een arbeidsmigrant kan ook zelf contact opnemen met bedrijven en daar solliciteren. Als deze wordt aangenomen, moet de werkgever dan de tewerkstellingsvergunning aanvragen en eventueel helpen met huisvesting (bijvoorbeeld op het eigen terrein bij agrariërs) en andere zaken regelen.

3. **Via een arbeidsmigratiepool of –platform:** Er bestaan online platforms en samenwerkingsverbanden tussen werkgevers en uitzendbureaus die specifiek arbeidsmigranten voor de land- en tuinbouw werven, zoals de Poolse Mobiliteitspool. Arbeidsmigranten kunnen zich hier aanmelden en worden gekoppeld aan een baan.

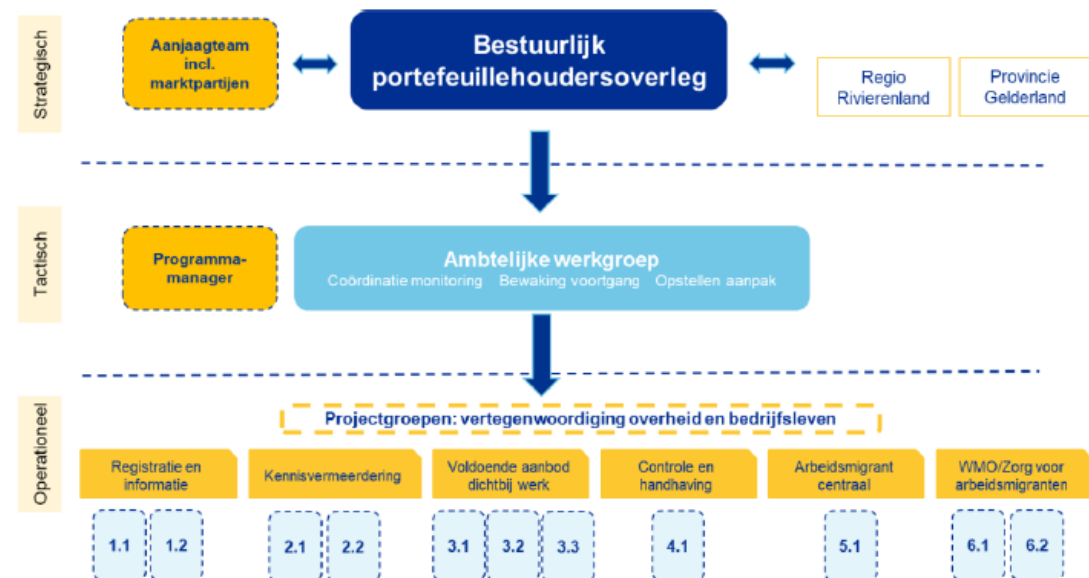
Bij alle routes zijn de volgende partijen betrokken:

Uitzendbureaus/arbeidsbemiddelaars, huisvesters, werkgevers, eventueel: arbeidsmigratieplatforms/-pools, gemeente waar men gaat wonen voor registratie BRP, BSN, etc., mogelijk: IND voor tewerkstellingsvergunning (afhankelijk van herkomstland)

3. Praktijk (2)

11. In hoeverre heeft de gemeente afspraken gemaakt met de stakeholders? In hoeverre zijn deze afspraken regionaal afgestemd? Wie houdt hier regie op?

Eerder is al uitleg gegeven over het regionale convenant en uitvoeringsplan dat hier uit volgde. De governance-structuur is hiernaast opgenomen. Op strategisch niveau is er een bestuurlijk portefeuillehoudersoverleg en een aanjaagteam met marktpartijen. Op tactisch niveau is vanuit de Regio Rivierenland een programmamanager aangesteld, samen met een ambtelijke werkgroep. Operationeel werkt men met werkgroepen waarin overheid en markt zijn vertegenwoordigd. Gemeenteraden worden via een jaarlijkse monitor op de hoogte gehouden.



3. Praktijk (3)

12. Hoeveel capaciteit heeft de gemeente Neder-Betuwe beschikbaar ten aanzien van het thema arbeidsmigranten?

Er is één centrale ambtelijk medewerker aangesteld die lokaal uitvoering van taken coördineert. De komst hiervan werd ook aanbevolen in de evaluatie, omdat voorheen onvoldoende capaciteit beschikbaar was om dit thema op te pakken. Zie hiervoor ook het stuk tekst uit de jaarstukken van 2023 hieronder. De kosten voor de ambtelijke coördinatie worden geschat op 69.000 euro.

Verder zijn bij de Gemeentewinkel en de sociale teams medewerkers met arbeidsmigranten in hun takenpakket, wat niet nader geëxpliciteerd is. Bureau Legitiem controleert voor 8 uur per week kwaliteit van huisvesting en daarnaast voert de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) controles uit binnen het takenpakket dat zij hebben.

Huisvesting arbeidsmigranten (incidenteel voordeel € 57.000)

Door het vertrek van de beleidsmedewerker wonen zijn huisvesting arbeidsmigranten (incidenteel voordeel van € 44.000) en illegale bewoning (incidenteel voordeel van € 25.000) pas later in 2023 opgepakt. Om de werkzaamheden in 2024 te vervolgen stellen wij de gemeenteraad voor om € 69.000 te bestemmen voor 2024.

4. Overlast

13. In hoeverre is er sprake van overlast en/of criminaliteit door arbeidsmigranten in Neder-Betuwe? Zijn cijfers hierover beschikbaar? 14. In hoeverre zijn arbeidsmigranten slachtoffer van mensenhandel en/of uitbuiting in Neder Betuwe? Zijn cijfers hierover beschikbaar?

In de groepsgesprekken is naar voren gekomen dat problematiek onder/van arbeidsmigranten niet verschilt van problematiek die ook kan spelen in 'de Nederlandse samenleving'. Het is volgens gesproken toezichthouders niet zo dat er meer problematiek onder arbeidsmigranten speelt dan onder andere bevolkingsgroepen. Wel is het zo dat er heel specifieke en ernstige problematiek kan spelen, bijvoorbeeld rond (kwaliteit van) huisvesting, ondermijning en arbeidsuitbuiting. Ook kan de problematiek zich concentreren rond locaties waar arbeidsmigranten worden gehuisvest, waardoor een beeld van structurele overlast kan ontstaan.

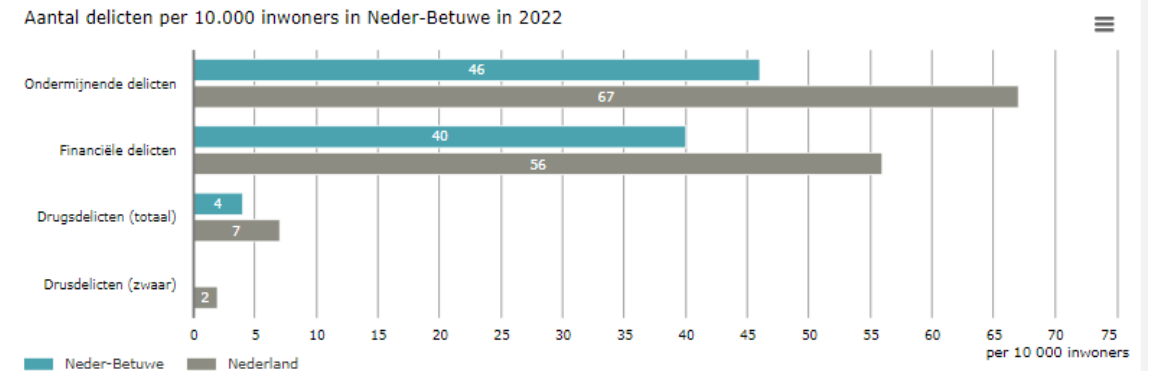
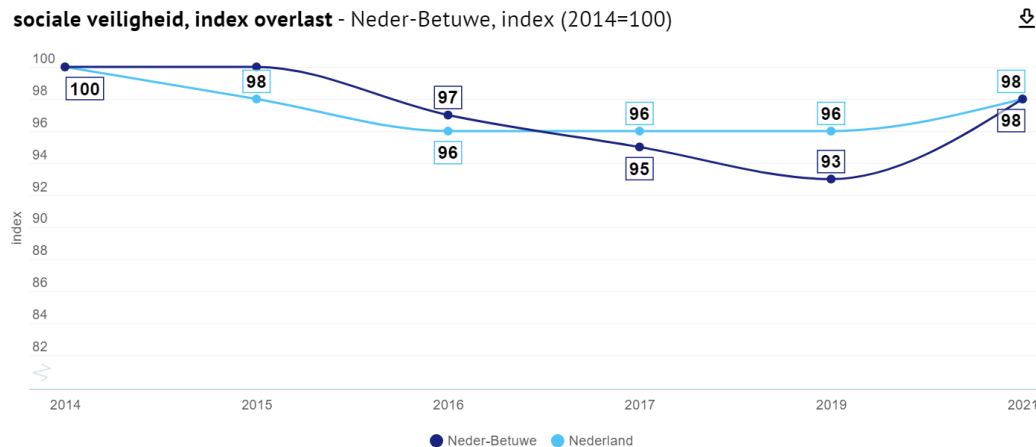
Arbeidsmigranten werden in het groepsgesprek ingedeeld in twee groepen. De eerste groep is goed geïntegreerd en weet waar zij terecht kunnen met vragen. Zij spreken de taal en zijn al enkele jaren woonachtig in Nederland (of komen hier periodiek terug). Deze groep is bij de gemeente goed in beeld, want zij registreren zich en hebben een woonadres. De groep die kwetsbaar is, is de groep die uit beeld blijft of bewust uit beeld wordt gehouden. Er zijn geen cijfers of inschattingen om hoeveel arbeidsmigranten dit gaat. ODR en Bureau Legitiem gaven aan in het groepsgesprek dat deze arbeidsmigranten bij controles soms gevonden worden in loodsen op industrieterreinen en dat zij met drie personen een matras delen, of dat er bij een controle op een camping tot wel 50 of 60 niet-geregistreerde arbeidsmigranten zich melden. Dit is echter gebaseerd op anekdotisch bewijs en kan niet met registraties bevestigd worden.

Volgens gesprokenen van het sociaal team zit het verschil veelal in opleidingsniveau van het land uit herkomst. De groep die minder zelfredzaam is weet desondanks vaak wel de weg naar de huisarts te vinden. Vanuit daar kunnen zij ondersteuning zoeken bij maatschappelijke organisaties, zoals stichting Barka. Problematiek van personen die zich bij deze stichting melden heeft te maken met drank- of drugsoverlast, of dakloosheid doordat met het beëindigen van het arbeidscontract ook direct de huur wordt opgezegd. Stichting Barka geeft aan dat zij niet veel aanmeldingen uit Neder-Betuwe ontvangen ('enkelen').

4. Overlast (2)

Kijkende naar overlastcijfers en sociale veiligheidsindexen op openbare databases valt niet op dat de sociale kwaliteit in de gemeente Neder-Betuwe achteruit is gegaan, ook niet in specifieke wijken. Dit is in lijn met de bevindingen die volgen uit de groepsgesprekken, namelijk dat er niet meer problematiek onder arbeidsmigranten is, maar dat de problematiek zich concentreert, uit specifieke vormen van overlast bestaat en uit ernstigere incidenten kan bestaan.

De gemeente Neder-Betuwe schrijft in een nieuwsbericht op haar site dat in de gemeente met name een vergrote kans is op arbeidsuitbuiting en gedwongen prostitutie. Vanaf 2021 tot en met heden zijn 17 controles uitgevoerd door de ODR. De meest voorkomende overtredingen zijn: huisvesting in strijd met het bestemmingsplan, teveel arbeidsmigranten in één woning en het niet voldoen aan eisen voor brandveiligheid. De gemeente gaat jaarlijks beoordelen of zij in het kader van niet vergunning gebonden toezicht, de ODR een gerichte opdracht kunnen verstrekken tot actief toezicht en handhaving. Uit de evaluatie komt naar voren om de werkwijze en beoordelingskaders (toetsingscriteria huisvesting arbeidsmigranten) rondom toezicht en handhaving van huisvestinglocatie te actualiseren en verder te stroomlijnen.



4. Overlast (3)

Tegelijk is het ontbreken van meldingen geen reden om aan te nemen dat er geen arbeidsuitbuiting of andere vormen van ondermijning plaatsvindt. Stichting FairWork meldt in een nieuwsbericht dat onder arbeidsmigranten angst voor de verslechtering van hun positie (ontslag of niet verlengen van contract), geen vertrouwen in een goede afloop en een gebrek aan perspectief meespeelt in het niet melden van hun situatie. Ook worden dergelijke processen als tijdrovend met een onvoorspelbare uitkomst gezien.

Ipsos I&O deed voor het ministerie van SZW in 2022 onderzoek naar arbeidsconflicten onder Nederlandse werkenden, waaronder arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten werden geworven via een speciaal daarvoor opgezet Arbeidsmigrantenpanel van het Kenniscentrum Arbeidsmigranten. Uit dit onderzoek volgden indicatieve cijfers dat meer dan de helft van de arbeidsmigranten die de vragenlijst invulden (ongeveer zes op de tien) te maken heeft gehad met een arbeidsrechtelijk conflict. De conflicten gaan veelal over loon, het contract of ongewenst gedrag.

FairWork geeft in een reactie in het rapport aan dat zij opmerken dat veel conflicten ontstaan door slechte communicatie tussen de arbeidsmigranten en werkgevers. Arbeidsmigranten kennen de eigen arbeidsvoorwaarden onvoldoende en de informatievoorziening daarover door werkgevers (via een app of in online protocollen) voorziet niet altijd in de kennisbehoefte. Arbeidsmigranten begrijpen niet altijd wat het contract inhoudt, volgens FairWork zijn arbeidsmigranten die zij spreken verrast als zij horen dat een flexcontract betekent dat zij de volgende dag op straat kunnen komen te staan (inclusief huisvesting die zij van de werkgever huren).

5. Rol van de raad

15. Op welke manier is de gemeenteraad betrokken bij het thema arbeidsmigranten? Hoe is de gemeenteraad geïnformeerd en welke initiatieven zijn er vanuit de gemeenteraad ondernomen om informatie over dit onderwerp te verkrijgen?

Uit Notubiz van de gemeenteraad van Neder-Betuwe blijkt dat de gemeenteraad op verschillende wijzen op de hoogte wordt gehouden van de situatie van (huisvesting van) arbeidsmigranten. Dit omvat onder meer het delen van:

- Het beleidsplan Huisvesting Arbeidsmigranten 2020 – 2022 en de evaluatie daarvan;
- Het rekenkamerrapport over ondermijning, waar arbeidsmigranten ook als onderwerp naar voren komen;
- Monitor- en voortgangsinformatie over het regionale beleid via de jaarlijkse monitor (laatste versie: 17 mei 2023)
- In aanverwante programma's, zoals bij het vaststellen van het Programma Economie
- Stukken van de VNG, zoals een handreiking voor de Wet goed verhuurderschap
- De P&C-cyclus, waarbij aandacht voor arbeidsmigranten in onder meer de begroting 2024 is opgenomen.

5. Rol van de raad (2)

15. Op welke manier is de gemeenteraad betrokken bij het thema arbeidsmigranten? Hoe is de gemeenteraad geïnformeerd en welke initiatieven zijn er vanuit de gemeenteraad ondernomen om informatie over dit onderwerp te verkrijgen?

- In de periode 2020 – 2024 zijn geen moties aangenomen;
- Raadsleden krijgen de mogelijkheid mee te denken over locaties voor de vestiging van arbeidsmigranten, na een toezegging van wethouder van Wolfswinkel in 2022. In latere agendastukken is ook naar voren gekomen dat gesproken zal worden over huisvestingslocaties.
- Er is één keer een schriftelijke vraag binnengekomen over huisvesting van arbeidsmigranten aan de Stationsstraat in Kesteren;

6. Interessant voor vervolgonderzoek

Op basis van de uitkomsten van deze inventarisatie stellen wij de volgende onderwerpen voor ter verdieping.

- Hoe verloopt de regionale samenwerking na ondertekening van het convenant, wat zijn de resultaten en opbrengsten?
- Hoe wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Roemer? Zet de gemeente Neder-Betuwe er op in om deze aanbevelingen door te voeren? Is het beleid en de uitvoering in lijn met de aanbevelingen?
- Realiseren van passende huisvesting bij het type werkgever (met name verschil tussen agrarisch en niet-agrarisch werk)?
- Hoe organiseer je goede toezicht en registratie?
- Hoe ervaren uitzendbureaus, huisvesters en werkgevers de samenwerking op dit terrein?

De aanbevelingen van het rekenkameronderzoek kunnen ook worden gebruikt voor het opstellen van een lokaal uitvoeringsplan (aanbeveling uit de evaluatie).

Bronnenlijst

- Beleidsplan ‘Huisvesting Arbeidsmigranten 2020 - 2022’
- Evaluatie Beleidsplan ‘Huisvesting Arbeidsmigranten 2020 - 2022’
- Rekenkameronderzoek RK Neder-Betuwe naar ondermijning
- Rapportage ‘Effectuering Arbeidsrecht’ (Ipsos I&O, 2022)
- Werkgelegenheidsregister Provincie Gelderland
- Jaarrapportage Arbeidsmigranten (Ministerie van SZW, 2022 en 2023)
- Rapport commissie Roemer ‘Geen Tweederangsburgers’
- Regionaal convenant huisvesting arbeidsmigranten (Rivierenland)
- Regionaal uitvoeringsprogramma arbeidsmigranten (Rivierenland)
- P&C-stukken van de gemeente Neder-Betuwe

Openbare websites en databases

- CBS Statline, via:
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85458NED/table?dl=AB8C1>
- CBS Migrantenmonitor, via:
https://download.cbs.nl/maatwerk/Migrantenmonitor_2022_v2.xlsx
- Leefbarometer
- Waarstaatjegemeente.nl
- Zichtopondermijning.nl
- Notubiz gemeente Neder-Betuwe