

Startnotitie beleid arbeidsmigranten Regio Arnhem Nijmegen

20 november 2020

1. Kader

De problematiek van (de huisvesting van) arbeidsmigranten staat momenteel hoog op de politieke agenda, zowel landelijk, als provinciaal, regionaal en lokaal. Landelijk heeft het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer onlangs haar aanbevelingen uitgebracht, gericht op het verbeteren van hun woon-, werk- en leefomstandigheden. De provincie Gelderland wil de gemeenten ondersteunen en stimuleren om te komen tot goede huisvestingsinitiatieven en heeft daartoe een procesregisseur huisvesting arbeidsmigranten aangesteld. De Woondeal van de regio Arnhem-Nijmegen kent een uitvoeringsprogramma gebaseerd op 6 pijlers, waaronder de huisvesting van specifieke doelgroepen als arbeidsmigranten. Daarnaast zijn gemeenten in de regio (bijvoorbeeld Montferland, Overbetuwe, Rheden, Wijchen) zich aan het oriënteren op de problematiek of al ideeën aan het ontwikkelen voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Woondeal regio Arnhem Nijmegen: huisvesting arbeidsmigranten (afpraak 59):

- Om verdringing en ongewenste huisvestingssituaties te voorkomen, werkt de regio (ondersteund door de provincie en het Rijk) aan het voorzien in de vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten.
- Daartoe wordt als onderdeel van de Versnellingstafel door de regio een werkgroep huisvesting arbeidsmigranten ingericht.
- Op korte termijn worden nieuwe locaties voor short-stay huisvesting in de regio aangewezen.
- Gemeenten en provincie gaan bij de voorgenomen nieuwe vestiging van bedrijven die werken met arbeidsmigranten in overleg over hun huisvesting.

In het PFO van 7 oktober jl. is naar aanleiding van een presentatie van de procesregisseur van de provincie besloten om te starten met een regionale aanpak. Daartoe wordt het onderwerp op 2 december opnieuw op de agenda gezet aan de hand van een op te stellen startnotitie. De voorliggende startnotitie is opgesteld door enkele beleidsmedewerkers wonen van gemeenten in de regio en de procesregisseur¹ en tevens afgestemd met de ambtelijk secretaris van het PFO (Elke Dreier). Het gaat hierbij dus nog niet om een formeel ingestelde werkgroep. Evenmin is vanwege de korte voorbereidingsperiode de startnotitie breder ambtelijk besproken. Een bredere ambtelijke afstemming is ook nodig vanwege de integraliteit van het onderwerp: het raakt niet alleen het woonbeleid, maar ook de economie, arbeidsmarkt, leefbaarheid en het sociaal domein.

2. Wie zijn de arbeidsmigranten in de Regio Arnhem Nijmegen?

Het begrip arbeidsmigrant is niet strikt afgebakend. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten geeft als definitie iemand uit een ander land die tijdelijk in Nederland verblijft om hier te werken. Dat kan dus een hoogopgeleid Indiase ICT-er zijn, maar ook iemand uit de Midden- en Oost-Europese landen die hier praktisch werk doet, vaak op onregelmatige uren en tegen een relatief lage betaling. Beiden zijn onontbeerlijk voor onze economie, maar in de praktijk wordt toch vaak de kenniswerker onderscheiden van de arbeidsmigrant². Ook in onze regio is als gevolg van de vergrijzing sprake van

¹ Wander van Beek (Montferland), Erwin Jansen (Renkum), Joep Janssen (Wychen) en Wido Scholte (provincie Gelderland).

² Bij hoger geschoold werk spreken we meestal van internationale kenniswerkers. Onderzoeksbureau Decisio

een krimpende arbeidsmarkt, waardoor we (naast kenniswerkers) arbeidsmigranten steeds meer nodig zullen hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor de in de regio belangrijke transport en logistiek sector, maar ook de (voedings- en maak-) industrie, de bouw en de agrarische sector.

Hoewel arbeidsmigranten in principe financieel zelfredzaam zijn, is het toch een kwetsbare groep:

- Ze zijn vaak slecht en illegaal gehuisvest, terwijl in het geval van huisvestende uitzendbureaus bovendien het risico van uitbuiting bestaat.
- De slechte huisvesting en het niet goed kennen van onze samenleving leidt soms tot overlast voor de omgeving, iets dat ook de acceptatie van arbeidsmigranten door andere inwoners niet ten goede komt.
- Er is geen inburgeringsplicht omdat het om EU-burgers gaat waardoor ze vaak de taal niet spreken en onze samenleving onvoldoende kennen.
- Ze zijn veelal niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), ook al is dit bij een verblijf van langer dan 4 maanden verplicht. Hierdoor blijven ze vaak onder de radar.

Het gaat overigens om een diverse groep: arbeidsmigranten die hier enkele weken of maanden per jaar verblijven (waaronder seizoensarbeiders in de agrarische sector), arbeidsmigranten die hier enkele jaren geld willen verdienen en dan terug naar hun vaderland gaan, maar ook arbeidsmigranten die hier langdurig verblijven en zich soms hier ook vestigen. Vaak loopt hier parallel aan het werken bij een uitzendbureau of een vaste werkgever. De geschetste knelpunten verschillen dan ook per groep en vragen om een gedifferentieerde aanpak.

Een onderzoek van Decisio geeft aan dat in 2017 ruim 17.000 arbeidsmigranten werkzaam zijn in de regio Arnhem Nijmegen, terwijl er ruim 8.000 wonen:³ Opvallend is dus dat aanzienlijk meer arbeidsmigranten in de regio zouden werken dan wonen. Dat zou kunnen wijzen op een sterke inkomende pendel, maar tegelijkertijd moet worden bedacht dat veel (meestal meer dan de helft) van de arbeidsmigranten niet staat ingeschreven in de BRP. Bovendien kan de aanwezigheid van een uitzendbureau waar veel arbeidsmigranten als werkenden ingeschreven staan, het beeld vertekenen. Dat geldt bijvoorbeeld voor een gemeente als Montferland. De cijfers zijn gedateerd (vermoedelijk is het aantal arbeidsmigranten inmiddels aanzienlijk hoger) en kenmerken zich bovendien door ruime marges: het blijven schattingen en de arbeidsmigranten zijn een fluïde groep.

3. Waarom is het ontwikkelen van (regionaal) beleid nodig?

Het beleid met betrekking tot (de huisvesting van) arbeidsmigranten is volop in beweging. Eind 2019 heeft de coördinerende minister Koolmees al een brief aan de Staten-Generaal gestuurd met een integrale aanpak om misstanden tegen te gaan. Onlangs zijn de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten verschenen, die ook op regionaal en lokaal niveau van invloed zullen zijn. De provincie Gelderland ondersteunt de regio's en gemeenten met onder andere een procesregisseur huisvesting arbeidsmigranten. Naast (bij voorkeur regionaal) beleid streeft zij naar het tot stand komen van concrete huisvestingsprojecten, waarbij expliciet wordt gedacht aan grootschalige huisvesting aan de rand van de bebouwing.

Het tot stand komen van regionaal beleid is om de volgende redenen wenselijk:

- Het grote economische belang van arbeidsmigranten voor onze regio.

definieert een arbeidsmigrant als iemand die (in 2017) minder dan 28.813 euro (tot 30 jaar) resp. 39.303 euro (vanaf 30 jaar) verdiende.

³ Decisio: 'Memo cijfers arbeidsmigranten provincie Gelderland'

- Vestigingsklimaat en concurrentiepositie: De werk- en woonomstandigheden in een aantal Midden- en Oost-Europese landen verbeteren, waardoor in veel West-Europese landen schaarste gaat ontstaan aan arbeidsmigranten. Goede huisvesting en werkomstandigheden zijn een voorwaarde voor het aantrekken van voldoende arbeidsmigranten, waarbij de Nederlandse concurrentiepositie ten opzichte van andere West-Europese in het geding is.
- Arbeidsmigranten zijn burgers van onze samenleving, die recht hebben op goed wonen en werken. Slechte woonomstandigheden kunnen leiden tot overlastsituaties voor omwonenden. Goede huisvesting kan dan ook bijdragen aan de leefbaarheid in dorpen en steden (waaronder achterstandswijken als hier veel arbeidsmigranten onder slechte omstandigheden zijn gehuisvest).
- De opgaven zijn regionaal omdat ook de economie, de arbeidsmarkt en de woningmarkt op regionaal niveau functioneren. Als de ene gemeente beleid maakt en de andere niet, of de ene gemeente gaat handhaven en de andere niet kunnen er waterbed-effecten ontstaan. Een op elkaar afgestemd regionaal beleid kan dit voorkomen. Een eenduidig beleid schept ook helderheid voor werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters. Zij krijgen daarmee veel meer een “level playing field”. Dat zorgt ervoor dat de (minimale) kwaliteitseisen voor huisvesting eerder worden gerealiseerd.
- Een regionale aanpak leidt tot het delen van kennis en informatie. Ook in de uitvoering van het beleid kunnen zaken regionaal worden opgepakt. Dat draagt bij aan een effectieve en efficiënte en kostenbesparende werkwijze.

Het gaat om een regionaal beleidskader, maar niets alles hoeft regionaal. In de eerste plaats zullen er in de drie subregio's mogelijk accentverschillen zijn vanwege verschillen in bijvoorbeeld economie en ruimtelijke structuur. In de tweede plaats vragen sommige zaken om een lokale inkleuring. Dat geldt bijvoorbeeld voor specifieke huisvestingsoplossingen, maar ook voor beleid dat is gericht op kansen bieden voor integratie in de samenleving en uiteraard informatie en communicatie met de inwoners (waaronder arbeidsmigranten). Ook kunnen er lokaal verschillen zijn in de plekken waar arbeidsmigranten worden gehuisvest, in de wijk, in het buitengebied, op niet vitale vakantieparken en/of op een bedrijventerrein.

Hoewel het belang van een regionaal beleidskader hiermee evident is, is het een proces met haken en ogen. Zo kunnen de belangen van gemeenten onderling verschillend zijn, terwijl een regionale aanpak tegelijkertijd van de gemeenten vraagt om de bereidheid (vanwege bredere regionale belang) over de eigen schaduw heen te stappen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het loslaten van de eigen stringente ruimtelijke kaders ten gunste van een groter regionaal kader. Het gaat dan op lokaal niveau niet alleen maar meer om het handhaven bij ongewenste huisvestingssituaties, maar ook om het faciliteren van wenselijke oplossingen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Wat voorkomen moet worden is het instemmen met de grote ruimtelijke en het flankerend beleid, maar af te wachten als het aan komt op de uitwerking en uitvoering van het beleid. Dat is bijvoorbeeld aan de orde als in de subregio's c.q. gemeenten (met ondersteuning van de regio en provincie) sprake is van de ontwikkeling van een grootschalige huisvestingslocatie. Niet alleen gaat het om de belangen van de 18 gemeenten, maar ook om de niet altijd parallel lopende belangen van de stakeholders van de gemeenten (werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters). Tegelijkertijd is het vooruitschuiven van de problematiek geen optie vanuit de economische ambitie van de regio, de vaak slechte woonomstandigheden van arbeidsmigranten en de negatieve maatschappelijke gevolgen waaronder de leefbaarheid.

Dat betekent dat een zeer zorgvuldig proces moet worden ingezet, dat begint bij bewustwording bij alle betrokkenen (colleges en gemeenteraden, stakeholders, maar ook de inwoners), het goed

inzichtelijk maken van de verschillende belangen en vervolgens op basis van een open dialoog te komen tot doorbraken voor de beleidsvorming. Vervolgens kan een strategische visie worden ontwikkeld, die wordt uitgewerkt in concrete voorstellen voor maatregelen en vervolgens de uitvoering.

Het gaat om een regionaal beleidskader, maar niets alles hoeft regionaal. In de eerste plaats zullen er in de drie subregio's mogelijk accentverschillen zijn vanwege verschillen in bijvoorbeeld economie en ruimtelijke structuur. In de tweede plaats vragen sommige zaken om een lokale inkleuring. Dat geldt bijvoorbeeld voor specifieke huisvestingsoplossingen, maar ook voor beleid dat is gericht op kansen bieden voor integratie in de samenleving en uiteraard informatie en communicatie met de inwoners (waaronder arbeidsmigranten).

Beleid voor grootschalige huisvestingsoplossingen wordt misschien wel regionaal ontwikkeld, maar tegelijkertijd worden op lokaal niveau soms al initiatieven ontwikkeld. Deze kunnen zij als pilots gebaseerd op de specifieke gemeentelijke casuïstiek worden ingebracht voor het regionaal beleid en als voorbeeld dienen voor andere gemeenten. Zowel van de positieve als minder positieve elementen van een pilot kan worden geleerd.

Tot slot is parallel aan de regionale beleidsontwikkeling en lokale pilots een derde spoor van belang: het verbreden van kennis en het vergroten van draagvlak bij alle betrokkenen. Dat kan door het periodiek organiseren van bijeenkomsten en webinars, werkbezoeken en een goede regionale informatievoorziening (eventueel interactieve website).

4. Hoe stellen we ons een regionaal beleidskader voor?

Een regionaal beleidskader zou bijvoorbeeld het volgende kunnen omvatten:

- Het economisch perspectief van de regio en de rol die arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt vervullen.
- De aantallen werkende en wonende arbeidsmigranten in de regio, nu en naar verwachting in 2030. Daarnaast: welke knelpunten doen zich in hun woon-, werk- en leefsituatie voor?
- Tot welke huisvestingsopgave leidt dat, zowel mid stay (verblijf van arbeidsmigranten het jaar rond), als short stay (seizoensarbeiders)?
- Welke huisvestingsopties zijn er (met elk hun voor- en nadelen) om in deze opgave te voorzien en welke (grotere) huisvestingsinitiatieven dienen zich momenteel aan? Hoe stimuleren we een voldoende aanbod aan goede en legale huisvesting? Wat hebben we hierbij van de provincie nodig?
- Hoe komen we tot een goed flankerend beleid? Het gaat om in-/uitschrijving (BRP, digitaal nachtregister voor RNI verblijvendenden), controle en handhaving, integratie in de samenleving, informatie en communicatie. NB: het betreft vooral algemene aanknopingspunten voor een nadere uitwerking op lokaal niveau, sommige zaken (b.v. informatie en communicatie) kunnen mogelijk in regionale samenwerking worden opgepakt.
- In de praktijk zal sprake zijn van twee sporen: parallel aan de ontwikkeling van regionale kaders zullen lokale huisvestingsinitiatieven tot ontwikkeling komen. Deze kunnen de beleidsvorming beïnvloeden maar ook als pilots worden gezien die als ze succesvol zijn mogelijk elders worden toegepast.
- Het gaat om interactief beleid: wie betrekken we bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering (gemeenten, maar ook stakeholders en inwoners/arbeidsmigranten)?
- Hoe gaan we het proces bestuurlijk en ambtelijk vormgeven (waaronder de regiotafel)?

- Hoe komen we tot een goede monitoring? Is dat onderdeel van de onlangs ontwikkelde monitor wonen, of omvat de monitoring ook sociaal-maatschappelijke indicatoren die buiten de deze monitor vallen?

5. Wat zijn de bouwstenen en uitgangspunten om te komen tot een regionaal beleidskader?

Wij stellen voor dat een regionaal beleidskader het volgende omvat:

Aanleiding

Het is tijd voor actie. Naast beleidsvorming spelen er op dit moment verschillende zaken die niet wachten op (regionaal) beleid, maar wel regionaal effect kunnen hebben of voor de hele regio interessant kunnen zijn. Het voorstel is daarom drie sporen te bewandelen (zie ook onder punt 3):

- 1) Het ontwikkelen van een integraal regionaal beleid rondom arbeidsmigranten.
- 2) Het omgaan met bestaande initiatieven en het opstarten van pilots, die de beleidsvorming kunnen beïnvloeden.
- 3) Kennisdeling en bewustwording.

Het (beter) inzichtelijk maken van de opgave

- Wat is de rol van de arbeidsmigrant in economisch perspectief van de regio en de rol die arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt vervult? (Economische meerwaarde inzichtelijk maken)
- De aantallen werkende en wonende arbeidsmigranten in de regio, nu en naar verwachting in 2030 in **kwantitatieve** zin in beeld brengen.
- Daarnaast: is het van belang de **kwalitatieve** opgave in beeld te brengen. Wat vraagt een arbeidsmigrant aan huisvesting en welke knelpunten doen zich in hun woon-, werk- en leefsituatie voor?
- Tot welke huisvestingsopgave leidt dat, zowel mid stay (verblijf van arbeidsmigranten het jaar rond), als short stay (seizoensarbeiders)? Wat is de opgave op korte termijn en hoe ziet de structurele opgave eruit?
- Het vergroten van de praktische kennis en draagvlak rondom de opgave.
- Welke huisvestingsopties zijn er (met elk hun voor- en nadelen) om in deze opgave te voorzien en welke (grotere) huisvestingsinitiatieven dienen zich momenteel aan? Hoe stimuleren we een voldoende aanbod aan goede en legale huisvesting? Wat hebben we hierbij van de provincie nodig?
- Hoe komen we tot een goed flankerend beleid? Het gaat om in-/uitschrijving (BRP, digitaal nachtregister voor RNI verblijvenden), controle en handhaving, integratie in de samenleving, informatie en communicatie. NB: het betreft vooral algemene aanknopingspunten voor een nadere uitwerking op lokaal niveau, sommige zaken (b.v. informatie en communicatie) kunnen mogelijk in regionale samenwerking worden opgepakt.
- Verbreden van kennis en draagvlak: hoe zit de arbeidsmarkt in elkaar, welke rol speelt de arbeidsmigrant? Wat zijn de mogelijkheden en kansen? Op welke manier kan fatsoenlijke huisvesting gerealiseerd worden? Waar zijn de bedreigingen? Tegen welke problemen lopen we aan? Dit kan doormiddel van het organiseren van webinars, best practices inzichtelijk te maken, het ondersteunen van gemeenten in het meenemen van de raden.

Aan de slag in de praktijk

- De verschillende gemeenten in de regio die aan de slag willen met de opgave moeten pilots kunnen inbrengen, waarbinnen geëxperimenteerd kan worden en waarvan geleerd kan worden.

- Ook met betrekking tot het flankerend beleid (stimuleren in-/uitschrijven BRP, controle en handhaving, integratie, informatie en communicatie) kunnen goede voorbeelden worden ingebracht.

De organisatorische en het helder maken van rollen en verantwoordelijkheden

- Het gaat om interactief beleid waarbij alle stakeholders moeten worden meegenomen: Dat betekent, de overheid, maar ook de werkgevers, de uitzenders, de huisvesters, de internationale werknemer zelf en de inwoners.
- Daarnaast moet worden uitgezocht welk proces we bestuurlijk en ambtelijk vormgeven (zoals een regiotafel, en welke rol verwachten we daarin van elkaar).

Afspraken

Hoe leggen we een en ander vast? Te denken valt aan (intentie) overeenkomsten of programmeringsafspraken. Maar ook goede monitoring: wordt het onderdeel van de onlangs ontwikkelde monitor wonen, of vraagt het om een afzonderlijke monitor vanwege het integrale karakter (het gaat ook om de effecten van het flankerend beleid) apart)?

Uiteraard staan al deze punten nog ter discussie en kunnen dus worden aangepast.

6. Hoe organiseren we het project?

Het project maakt deel uit van de tempotafel 'speciale doelgroepen'. Om te komen tot een regionaal beleidskader wordt voorgesteld een stuurgroep in te stellen, bestaande uit bestuurders vanuit de gemeenten bij voorkeur aangevuld met externe stakeholders. Daarbij hoort ook het benoemen van een bestuurlijke trekker. Daarnaast komt er een werkgroep bestaande ambtenaren van de gemeenten, ad hoc aangevuld met externe stakeholders en deskundigen. De provincie is bereid deel te nemen aan de organisatiestructuur.

Voor de woondeal zijn procesgelden aanwezig vanuit het Rijk en de provincie, waarmee ook de kosten van het op te stellen regionaal beleidskader huisvesten arbeidsmigranten worden gedekt. De installeren werkgroep zal met een kostenraming komen, waarbij het gaat om bijvoorbeeld de kosten van ambtelijke inzet, (als dat gewenst is) de inzet van een extern bureau en de kosten voor de bijeenkomsten met de gemeenten, stakeholders, inwoners en arbeidsmigranten.

Een en ander wordt uitgewerkt in een plan van aanpak (zie hieronder).

7. Welke vervolgstappen willen we nemen?

We stellen de volgende stappen voor:

- Bespreken startnotitie in PFO van 2 december en instemmen met de hieronder bij punt 7 genoemde punten.
- Installeren van een stuurgroep (met een bestuurlijke trekker) en een werkgroep voor het te ontwikkelen regionale beleidskader (december 2020/januari 2021).
- Uitwerken van de startnotitie door de werkgroep tot een plan van aanpak (januari/februari 2021).
- Bespreken plan van aanpak in de colleges en raden van de gemeenten (maart/april 2021).
- Besluit tot het opstellen van een regionaal beleidskader en het aangeven van de kaders en randvoorwaarden daarvoor (april 2021).
- Organiseren van een brede bijeenkomst (tempotafel), gericht op een open dialoog met alle betrokkenen.
- Opstellen van het regionaal beleidskader en periodiek stappen bespreken in tempotafel (mei-november 2021).

- Bespreken van het regionaal beleidskader in de colleges en gemeenteraden en vervolgens regionale vaststelling (eind 2021/begin 2022).
- Parallel hieraan de ontwikkeling van lokaal beleid en huisvestingslocaties (pilots), en ook een informatie-, communicatie- en bewustwordingstraject (webinars, website, enz.).

8. Wat vragen we aan het PFO?

- 1) Kennis te nemen van de startnotitie en aan te geven wat u wilt meegeven bij de verdere voorbereiding van het regionaal beleidskader (bijvoorbeeld accenten gelegd moeten worden of welke aanvullingen op/aanpassingen van de startnotitie).
- 2) Het instellen van een bestuurlijke stuurgroep met een bestuurlijke trekker.
- 3) In te stemmen met het instellen van een brede ambtelijke werkgroep die de startnotitie voor het regionale beleidskader gaat voorbereiden. In de uitwerking van de startnotitie tot een plan van aanpak komen benodigde uren voor de ambtelijke organisatie en het benodigde budget aan de orde.
- 4) In te stemmen met het onder punt 7 geschetste stappenplan.