

Rekenkameronderzoek

Huisvesting arbeidsmigranten Rekenkamer Uithoorn



Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2020/203

Datum

januari 2021

Opdrachtgever

Rekenkamer Uithoorn

Auteurs

Karin Meijer (Rekenkamer Uithoorn)
Roy van der Hoeve
Leon Heuzels

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Voorwoord

Hierbij biedt de Rekenkamer Uithoorn u haar onderzoek aan naar de huisvesting van arbeidsmigranten. Wij danken allen die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek. We doen in het rapport een aantal aanbevelingen voor zowel de gemeenteraad als het college van Uithoorn. Hierover gaan we graag in gesprek.

Karin Meijer
Directeur Rekenkamer Uithoorn

Roy van der Hoeve
plv directeur Rekenkamer Uithoorn



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Bestuurlijke nota	6
1.1 Conclusies	6
1.2 Aanbevelingen	8
1.3 Bestuurlijke reactie	9
1.4 Nawoord	13
2 Inleiding	15
2.1 Achtergrond	15
2.1.1 Definitie van arbeidsmigranten in dit rapport	15
2.2 Doelstelling	16
2.2.1 Onderzoeksvragen	16
2.3 Onderzoeksmethode	17
2.4 Leeswijzer	19
3. Beleid	20
3.1 Omvang groep arbeidsmigranten	20
3.2 Beleidskader	23
3.3 Regionale en landelijke ontwikkelingen	28
4. Praktijk	30
4.1 Situatie rond huisvesting en de gemaakte afspraken	30
4.2 Knelpunten rond huisvesting van arbeidsmigranten	35
4.3 Effecten en uitdagingen	38
5. Rol van de raad	40
A Bronnen	42
B Overzicht raadsstukken	43

Bestuurlijke nota



1. Bestuurlijke nota

Centrale boodschap

Dit onderzoek van de Rekenkamer Uithoorn laat de huidige stand van zaken zien rond de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Uithoorn. In dit rapport wordt aangetoond dat de gemeente Uithoorn sinds 2011 een actief beleid heeft om arbeidsmigranten – met name werkzaam in de sierteeltsector – van kwalitatief goede en veilige huisvesting te voorzien. Dit resulteerde onder meer in het realiseren van een viertal woonlocaties met logiesfunctie en de mogelijkheid tot het bewonen van leegstaande bedrijfswoningen. Mede door het uitgevoerde beleid zijn er slechts sporadisch fysieke en sociale incidenten rond arbeidsmigranten in de gemeente Uithoorn. Tegelijk neemt de roep om uitbreiding van de wooncapaciteit toe. Er is geen volledig inzicht in de omvang van de groep arbeidsmigranten, maar in het onderzoek wordt geconstateerd dat er sprake is van flinke wachtlijsten voor de beschikbare woonruimten voor arbeidsmigranten. Hierdoor gaat deze groep (en organisaties die huisvesting voor arbeidsmigranten realiseren) zelf op zoek naar alternatieven voor woonruimte. Hiermee neemt de druk op de toch al krappe woningvoorraad in de regio toe en ontstaat de kans dat ongewenste neveneffecten plaatsvinden.

De Rekenkamer Uithoorn heeft vier conclusies en vier aanbevelingen geformuleerd.

1.1 Conclusies

1 Er is onvoldoende zicht op de omvang van de groep arbeidsmigranten in Uithoorn

De Rekenkamer Uithoorn concludeert dat de gemeente niet voldoende zicht heeft op de omvang van het aantal arbeidsmigranten dat gehuisvest is in haar gemeente. Schattingen lopen uiteen van 1.000 arbeidsmigranten (gemeente Uithoorn) tot 1.500 à 1.600 of meer (ondernemers en op basis van wachtlijsten van huisvestingsorganisaties). De aantallen arbeidsmigranten kunnen overigens fluctueren per seizoen: in verband met de piekdrukke tijdens sommige perioden vragen de werkzaamheden veel meer werknemers en lopen de aantallen verder op. Door de uiteenlopende schattingen van ondernemers, huisvestingsorganisaties en de gemeente concludeert de Rekenkamer dat ook in Uithoorn niet alle arbeidsmigranten in zicht zijn.

Uit onderzoek onder referentiegemeenten blijkt dat waarschijnlijk slechts maximaal de helft van het werkelijke aantal arbeidsmigranten in zicht is, deze situatie is dus niet uniek voor de gemeente Uithoorn. Een veel genoemde oorzaak is het ontbreken van een geschikt registratiesysteem: ervaringen uit referentiegemeenten leren dat het registreren vaak enige tijd kost en het voor een arbeidsmigrant die hier maar tijdelijk verblijft niet lonend is om deze daadwerkelijk in te schrijven. In andere gemeenten komt naar voren dat er meer verantwoordelijkheid wordt genomen om de omvang van de groep inzichtelijk te maken door zich te richten op het verbeteren van de registratie.

2 Gemeente Uithoorn heeft een beleidskader dat naar behoren heeft doorgewerkt naar de praktijk en is gemaakte regionale afspraken nagekomen

De Rekenkamer constateert dat de beleidsnotitie 'Huisvesting Tijdelijke Arbeidsmigranten' uit 2011 het actieve beleidskader is in Uithoorn. Binnen dit kader heeft de gemeente vooral een faciliterende en controlerende rol.

De gemeente heeft het sinds 2011 beleidsmatig en planologisch mogelijk gemaakt om nieuwe huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren, onder meer op basis van logies en het bewonen van voormalige bedrijfswoningen. Het beleid heeft hiermee naar behoren doorgewerkt naar de praktijk. Naast in de bovengenoemde beleidsnotitie zijn ook in regionaal verband afspraken gemaakt over het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten. Deze afspraken hebben vorm gekregen in het convenant Greenport Aalsmeer 2013 – 2018. Ten aanzien van dit convenant concludeert de Rekenkamer dat de gemeente Uithoorn zich aan de gemaakte afspraken heeft gehouden.

Met het creëren van ruimte voor pensionvoorzieningen en de optie om een vergunning aan te vragen voor bewoning van voormalige bedrijfswoningen gaf de gemeente Uithoorn in de periode 2011 – 2015 de markt de mogelijkheden én richtlijnen om locaties te realiseren. Uit het onderzoek zijn daarbij geen signalen naar voren gekomen dat er fysieke of sociale incidenten plaatsvinden met arbeidsmigranten. Wij constateren uit gevoerde gesprekken met betrokken medewerkers van de gemeente Uithoorn dat er rond arbeidsmigranten niet meer of minder incidenten plaatsvinden dan onder lokale inwoners. De kwaliteit van de huisvesting draagt hier in sterke mate aan bij, evenals het beheer van de huisvestingslocaties door de huisvestings- en uitzendorganisaties.

3 Het huidige beleid heeft zijn grenzen bereikt: er is meer vraag naar huisvesting dan aanbod en dat leidt tot ongewenste neveneffecten

Op dit moment constateert de Rekenkamer echter ook dat de ruimte binnen het huidige beleid begint te wringen. De Rekenkamer heeft voldoende aanwijzingen dat het aanbod van de woningvoorraad niet matcht. Een belangrijke voorwaarde die gesteld is in het beleidskader is dat het aanbod zoveel mogelijk moet worden afgestemd op de omvang van de in Uithoorn werkzame arbeidsmigranten. Met een maximum aan huisvestingslocaties en plekken voor arbeidsmigranten in zicht is er op dit moment bijna geen ruimte binnen het huidige beleidskader om aanvullende huisvesting te creëren in de gemeente Uithoorn. Het onderzoek laat zien dat vanuit ondernemers en de wachtlijsten bij huisvestingsorganisaties een grote behoefte is aan uitbreiding van het huidige aanbod. Het is bovendien zeer aannemelijk dat er een tekort is aan huizen om zowel lokale starters als arbeidsmigranten van huisvesting te kunnen voorzien.

De inzet van arbeidsmigranten is van groot belang voor de sierteeltsector, de sector voorziet problemen als het tekort aan huisvesting zich op termijn niet oplost. Daarbij geldt ook dat de grootschalige woonlocaties in Uithoorn lang niet altijd beschikbaar zijn voor de in Uithoorn werkzame arbeidsmigranten. Er is sprake van concurrentie; steeds meer sectoren en organisaties maken gebruik van arbeidsmigranten waarbij de werkgever die een hoger tarief betaalt ook de grootste kans maakt om zijn werknemers te plaatsen bij een woonlocatie.

Gezien het belang van arbeidsmigranten en de huisvesting wordt uitgeweken naar alternatieven: buiten de regio met vervoersproblematiek tot gevolg en/of woonlocaties die door te veel arbeidsmigranten worden bewoond of die helemaal niet zijn bestemd voor bewoning door arbeidsmigranten. Dit zorgt enerzijds voor verdringing op de woningmarkt voor lokale inwoners, maar mogelijk ook tot ongewenste en zorgelijke situaties. De gemeente Uithoorn handhaaft overigens actief om illegale en onveilige woonsituaties zo veel mogelijk te voorkomen, maar heeft in de afgelopen jaren ook enkele keren aangegeven met capaciteitsgebrek te kampen.

4 De raad is onvoldoende gepositioneerd om zijn rollen uit te voeren

De Rekenkamer concludeert dat er sprake is van onvoldoende informatieverstrekking van het college aan de gemeenteraad op het terrein van arbeidsmigrantenhuisvesting. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de raad de kaderstellende en controlerende rol kan uitvoeren. In het onderzoek komt naar voren dat er weinig informatie over dit thema richting de raad wordt gedeeld. Enerzijds omdat er geen directe aanleiding is, maar ook omdat er niet proactief om wordt gevraagd door raadsleden.

We constateren ten aanzien van het laatstgenoemde dat er ook geen eenduidigheid binnen de raad bestaat over de wijze waarop hij geïnformeerd wil worden: men is nog zoekende naar de gewenste vorm. De onbekendheid van raadsleden met het terrein draagt hier ook aan bij.

1.2 Aanbevelingen

Bij bovenstaande conclusies horen enkele aanbevelingen. De volgende aanbevelingen zijn voor het college van B&W van de gemeente Uithoorn.

1 Verbeter de registratie en het registratieproces van arbeidsmigranten

De Rekenkamer Uithoorn beveelt het college aan de registratie van de arbeidsmigranten in de gemeente te verbeteren. Hierdoor komt er meer zicht op de omvang van de groep, waardoor op het gebied van huisvesting vraag en aanbod beter afgestemd kunnen worden. Dit kan eventueel ook in regionaal verband afgestemd worden. In een onlangs verschenen rapport van het Aanjaagteam worden concrete aanbevelingen gedaan om de registratie te verbeteren¹.

2 Bekijk in samenspraak met de raad naar mogelijkheden om het beleid te actualiseren en doe nader onderzoek om het benodigde aanbod aan huisvesting in kaart te brengen

Ga als college in samenspraak met de raad na op welke punten het beleid geactualiseerd dient te worden. Zorg voor een herijking van het destijds ontwikkelde kader en bepaal met elkaar de visie voor de komende periode met actuele ontwikkelingen rondom arbeidsmigranten in Uithoorn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de eerder genoemde werkwijze met betrekking tot de registratie, maar overweeg ook om de regionale samenwerking weer op te zoeken.

De Rekenkamer beveelt het college aan om bij de actualisatie van het beleid nader onderzoek te doen naar het benodigde aanbod aan huisvesting. Door in gesprek te (blijven) gaan met ondernemers, maar ook met organisaties als de Greenport en LTO, kan gericht worden afgestemd waar de behoeften liggen, maar ook welke kansen en mogelijkheden er zijn. In het gesprek met de maatschappelijke partners kan ook aandacht geschonken worden aan ongewenste neveneffecten die de partners op zien treden.

¹ Via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/30/tweede-advies-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten>

3 Blijf regionaal het gesprek aangaan over huisvesting voor arbeidsmigranten

Problemen rond de huisvesting van arbeidsmigranten houden niet op bij de (wederzijdse) gemeentegrenzen. De behoefte aan goede huisvesting blijft groot, waardoor actie in dit stadium noodzakelijk is om de ondernemers binnen de gemeente te ondersteunen op dit terrein.

Het is onwenselijk dat iedere gemeente individueel mogelijk opnieuw het wiel uitvindt. Blijf daarom in gesprek met andere gemeenten, wijs elkaar op de verantwoordelijkheden en zoek desgewenst de samenwerking op. Het kan hierbij interessant zijn om bijvoorbeeld een werkbezoek af te leggen bij andere gemeenten – ook buiten de regio Greenport Aalsmeer – om te leren van elkaar.

De laatste aanbeveling is gericht aan de gemeenteraad van de gemeente Uithoorn.

4 Zet het onderwerp periodiek op de politieke agenda

Bepaal als raad gezamenlijk welke informatiebehoefte er is op het terrein van huisvesting van arbeidsmigranten en ga hierover het gesprek aan met het college. Inventariseer welke informatie nodig is om te kunnen sturen en hoe en met welke frequentie deze informatie gerapporteerd moet worden. Desgewenst kan er ook nagedacht worden over werkbezoeken aan woon- en werklocaties van arbeidsmigranten, bijvoorbeeld om te onderzoeken hoe arbeidsmigranten het verblijf in de gemeente Uithoorn zelf ervaren.

1.3 Bestuurlijke reactie

Onderstaand de bestuurlijke reactie van de gemeente Uithoorn.



Contactpersoon	R. Wesselink	Rekenkamer Uithoorn
onderwerp	Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek	p/a I & O Research
zaaknummer	2020 - 107070	t.a.v. mw. K. Meijer
datum	16 december 2020	Piet Heinkade 55
bijlage(n)	Geen	1019 GM AMSTERDAM

Geachte mevrouw Meijer,

Op 26 november 2020 ontvingen wij van u het bestuurlijke rapport huisvesting arbeidsmigranten ten behoeve van bestuurlijk wederhoor. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het onderzoeksrapport. In het onderstaande zullen wij kort ingaan op uw rapport, en in het bijzonder de conclusies en aanbevelingen.

Bestuursdienst
Gemeente Uithoorn
Laan van Meervijk 16
1423 AJ Uithoorn
Postadres
Postbus 8
1420 AA Uithoorn
Telefoon
(0297) 513 111
Fax
(020) 2010 184

www.uithoorn.nl
gemeente@uithoorn.nl
@Gem_Uithoorn

Algemeen

De onderzoeksperiode waarop uw onderzoek betrekking heeft beslaat de periode 2011 tot heden. Wij zijn ingenomen met uw constatering dat de gemeente Uithoorn sindsdien een actief beleid heeft om arbeidsmigranten van kwalitatief goede huisvesting te voorzien en dat mede door ons beleid zich slechts sporadisch fysieke en sociale incidenten hebben voorgedaan. Uit uw rapportage is gebleken dat u zorgvuldig onderzoek heeft gedaan, waarbij u een aantal stakeholders heeft gesproken van ambtenaren, huisvesters tot glastuinbouwondernemers en land- en tuinbouworganisaties. De uitzendbureaus en de arbeidsmigranten zelf heeft u niet gesproken om redenen zoals in uw rapport aangegeven. Toch zou het interessant en wellicht van meerwaarde kunnen zijn geweest deze beide actoren betrokken te hebben. Uit onderzoek blijkt dat uitzendbureaus een belangrijke rol spelen in het leven van de arbeidsmigrant, ook voor wat betreft huisvesting. Door arbeidsmigranten zelf te spreken, zou de mogelijkheid zijn gecreëerd om kennis van eventuele problematiek rondom huisvesting van binnenuit aan te kaarten en in breder perspectief te zetten.

Het rapport geeft ons handvatten om ook naar ons eigen handelen te kijken. Daarover in onderstaande meer.

Conclusies en aanbevelingen

U komt in uw rapport tot een viertal conclusies met evenzoveel daarbij horende aanbevelingen. In het onderstaande zullen wij op de conclusies en aanbevelingen in onderlinge samenhang reflecteren.

- *Conclusie 1: Er is onvoldoende zicht op de opvang van de groep arbeidsmigranten in Uithoorn.*
- *Aanbeveling 1: Verbeter de registratie en het registratieproces van arbeidsmigranten*

Wij onderschrijven deze conclusie en aanbeveling. Zoals u zelf al heeft aangegeven in uw rapport, zijn wij hierin niet uniek en duidelijk wordt dat onze registratie beter kan. In algemeenheid is de gemeente gebaat bij een zorgvuldige inschrijving van nieuwe inwoners op grond van wet -en regelgeving. Op grond van het convenant met de organisaties voor arbeidsmigranten is de gemeente gehouden om zich in te spannen de inschrijving ook voor arbeidsmigranten op een goede wijze te faciliteren.

Wij zullen ons verder gaan verdiepen in de mogelijkheden voor het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten in onze gemeente. Hierbij betrekken wij ook het dossier rondom de toeristenbelasting. Bij besluitvorming rondom de verordening Toeristenbelasting heeft onze gemeenteraad aangegeven dat ook voor arbeidsmigranten toeristenbelasting moet worden betaald voor zover zij niet zijn ingeschreven.

In het kader van deze verdieping willen wij ook goed kunnen beoordelen *waarom* wij deze registratie belangrijk vinden. Met andere woorden: voor welk doel is de registratie van belang?

- *Conclusie 2: Gemeente Uithoorn heeft een beleidskader dat naar behoren heeft doorgewerkt naar de praktijk en is gemaakte regionale afspraken nagekomen.*
- *Aanbeveling 2: Bekijk in samenspraak met de raad naar mogelijkheden om het beleid te actualiseren en doe nader onderzoek om het benodigde aanbod aan huisvesting in kaart te brengen.*

Wij zijn ingenomen met uw conclusie en delen deze.

De uitkomsten van uw onderzoek en de uitkomsten naar aanleiding van de behandeling van dit rapport in de gemeenteraad, zullen wij verder bij te ontwikkelen beleid betrekken en in samenspraak met de gemeenteraad afstemmen. Ook Greenport Aalsmeer verricht momenteel onderzoek naar de feitelijke situatie en behoeften van arbeidsmigranten. De uitkomsten daarvan betrekken wij ook bij het toekomstige beleid.

- *Conclusie 3: Het huidige beleid heeft zijn grenzen bereikt: er is meer vraag naar huisvesting dan aanbod en dat leidt tot ongewenste neveneffecten.*
- *Aanbeveling 3: Blijf regionaal het gesprek aangaan over huisvesting voor arbeidsmigranten*

Wij delen uw conclusie niet helemaal. Er is nog ruimte binnen het huidige beleid om de huisvesting uit te breiden. Momenteel wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een vierde huisvestingslocatie in het voormalige kernglastuinbouwgebied. Wij realiseren ons dat daarmee wellicht het aanbod aan huisvesting nog niet voldoende zal zijn voor de regionale vraag. De mogelijkheden tot het creëren van nog meer ruimte zijn echter beperkt. Dat heeft niet zozeer te maken met de grenzen aan ons beleid, maar heeft meer te maken met praktische mogelijkheden tot uitbreiding van aanbod. Er zijn nu eenmaal grenzen aan de ruimtelijke ordening. Het buitengebied van Uithoorn valt onder de verantwoordelijkheid van de provincie en daar zijn in principe alleen kleinschalige initiatieven mogelijk. Daarnaast, en dat punt wordt in uw rapport ook aangestipt, wordt huisvesting ook ingenomen door arbeidsmigranten die niet werkzaam zijn in de gemeente Uithoorn. Dit is echter lastig te voorkomen. Wij zetten ons in binnen wettelijke en lokale mogelijkheden, om bij toekomstige uitbreiding oog te hebben voor de mogelijkheden die er zijn om 'Uithoornse arbeidsmigranten' ook echt in Uithoorn te huisvesten.

Ten slotte willen wij u ook meegeven dat in onze afweging voor uitbreiding van aanbod ook de vraag speelt welke gemeente wij willen zijn ten aanzien van arbeidsmigranten. Met andere woorden: de schaal voor aanbod van huisvesting aan arbeidsmigranten moet passend zijn bij de schaal van een kleine gemeente als gemeente Uithoorn. De belangen van groei van aanbod is interessant voor huisvesters. Het afwegingskader voor de gemeente is breder. Ook zaken als leefomgeving, voorzieningen, veiligheid en duurzame groei van het aanbod van woonruimte is van belang.

Het regionale gesprek met betrekking tot arbeidsmigranten en hun huisvesting blijven wij continueren en we zullen ons daar blijven inzetten voor de mogelijkheden om arbeidsmigranten goed te huisvesten. Inmiddels is in dat kader recentelijk binnen de Greenport een projecttrekker aangetrokken. Het college legt geregeld werkbezoeken af, ook bij de locaties waar arbeidsmigranten zijn gehuisvest.

- *Conclusie 4: De raad is onvoldoende gepositioneerd om zijn rollen uit te voeren*
- *Aanbeveling 4: Zet het onderwerp periodiek op de politieke agenda*

De raad heeft het beleid in 2011 vastgesteld en heeft in de daar uit voortvloeiende acties zoals het bestemmingsplan besluiten genomen of is geïnformeerd over de ontwikkelingen zoals initiatieven voor huisvesting. Uw conclusie dat sprake zou zijn van onvoldoende informatieverstrekking van het college aan de gemeenteraad op het terrein van arbeidsmigrantenhuisvesting delen wij niet. Het college informeert de gemeenteraad als het ertoe doet, of als er actualiteit of aanleiding is om informatie te verstrekken.

De normale planning en control cyclus biedt, gezien de aard en grootte van het onderwerp, naar onze mening voldoende mogelijkheden om de raad periodiek te kunnen informeren. Het college is daarom ook geen voorstander van het periodiek op de politieke agenda zetten van dit onderwerp.

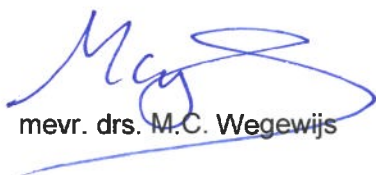
Tot slot

Wij danken u voor het uitbrengen van uw rapport en wij zijn van mening dat een dergelijk rapport bijdraagt aan beter en betrouwbaar bestuur en ons in staat stelt om gemaakte en te maken keuzes in het juiste perspectief te zetten.

Wij verzoeken u onze reactie, samen met het rapport, ter kennis te brengen van de gemeenteraad.

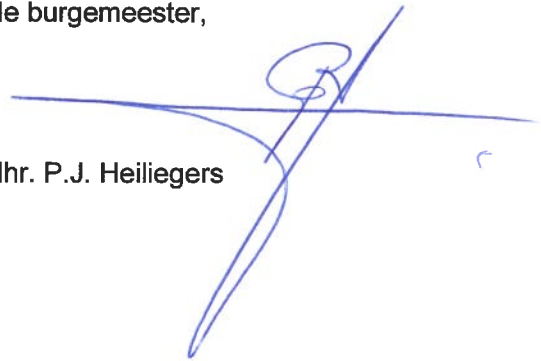
Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Uithoorn,

de secretaris a.i.,



mevr. drs. M.C. Wegewijs

de burgemeester,



dhr. P.J. Heiliegers

1.4 Nawoord

De Rekenkamer Uithoorn dankt het college voor de reactie.

Het college onderschrijft het merendeel van onze conclusies en bijbehorende aanbevelingen.

Wij gaan kort in op de reactie van het college.

Allereerst valt het de rekenkamer op dat bij zowel de toezegging om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren als bij het verder te ontwikkelen beleid rondom de huisvesting van arbeidsmigranten het college geen termijn noemt waarop beide punten opgepakt zullen worden. Wij kunnen ons voorstellen dat de gemeenteraad hierover nadere afspraken wil maken met het college.

Verder wil de rekenkamer graag meegeven dat de laatste conclusie en aanbeveling gericht waren aan de gemeenteraad. Het is aan de raad is om de informatiebehoefte op het terrein van de huisvesting te bepalen: welke informatie heeft de raad nodig om te kunnen sturen en hoe en met welke frequentie gerapporteerd dient te worden. Ook op dit punt lijkt ons een nadere gedachtewisseling tussen raad en college wenselijk.

Nota van bevindingen



2 Inleiding

2.1 Achtergrond

Arbeidsmigranten dragen veel bij aan de economie, regionaal en landelijk en deze bijdrage blijft toenemen². Het huisvestingstekort voor arbeidsmigranten is in Nederland opgelopen tot meer dan 100.000 plaatsen³. Steeds vaker luiden werkgevers de noodklok. Het huisvestingstekort leidt naast tot (mogelijke) economische problemen ook tot andere problemen als slechte woonomstandigheden voor de arbeidsmigranten zelf en overlast in woonwijken⁴. Huisvesting voor arbeidsmigranten is ook een complexe aangelegenheid. In de Routekaart door Expertisecentrum Flexwonen (2019) staat dit als volgt verwoord: *“Gemeenten hebben de sleutel in handen om oplossingen voor dit vraagstuk te vinden. Niet om die zelf te realiseren, maar wel om er ruimte voor te geven. Veel werkgevers willen hun verantwoordelijkheid nemen. Het businessmodel voor de huisvesting is voldoende ontwikkeld. Er is voldoende investeringscapaciteit beschikbaar. Locaties en draagvlak vormen over het algemeen de bottleneck in dit complexe dossier.”*

Ook in Uithoorn zijn veel arbeidsmigranten werkzaam, voornamelijk in de glastuinbouw- en sierteeltsector. In de commissievergadering van 11 februari 2020 heeft de Rekenkamer Uithoorn vernomen dat er bij verschillende raadsleden in beperkte mate inzicht is in de situatie van arbeidsmigranten in de gemeente. Zo zijn er vragen over de omvang van de groep, het economisch belang en de opvang en werkomstandigheden van deze arbeidsmigranten. De Rekenkamer Uithoorn deed hierop in de periode van juni tot en met oktober 2020 onderzoek naar deze arbeidsmigranten en in het bijzonder in relatie tot de huisvesting van deze groep. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de raad meer inzicht bieden in de huidige situatie rondom de huisvesting van arbeidsmigranten ten behoeve van zijn kaderstellende en controlerende rol.

2.1.1 Definitie van arbeidsmigranten in dit rapport

Belangrijk is om vooraf de definitie van arbeidsmigranten vast te stellen. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV⁵) zegt in eerder onderzoek dat er meerdere definities van arbeidsmigranten zijn. Een ruime definitie die wordt gehanteerd is: *“Iemand die naar een ander land migreert met het doel om daar te werken.”* Een smallere definitie is: *“Iemand die naar een ander land migreert om daar tijdelijk arbeid te verrichten.”* In dit rapport gebruiken wij de smallere definitie, specifiek toegepast op de situatie in Uithoorn. Zoals hierboven aangegeven zijn tijdelijke arbeidsmigranten actief voor lokale ondernemers in met name de sierteeltsector. Het gaat daarbij voornamelijk om MOE-Landers⁶.

² SEO Economisch Onderzoek (2018).

³ Routekaart, Expertisecentrum Flexwonen (2019)

⁴ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2351540-migranten-in-westland-wonen-in-tenten-en-hutjes-door-gebrek-aan-huisvesting.html>

⁵ UWV (2015), via: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2019/02/01/openbare-versies-onderzoeken/9.+Arbeidsmigranten+in+beeld+-+versie+1.3.pdf>

⁶ MOE-Landers refereert naar inwoners uit Midden- en Oost-Europa. In Uithoorn betreft dit onder meer Polen, Roemenen en Litouwers.

LTO Nederland⁷ onderscheidt binnen deze groep migranten de volgende onderverdeling:

- 1 Arbeidsmigranten met een korte verblijfsduur (± 12 weken). Deze groep verblijft hier vooral op basis van logies en begeeft zich niet op de reguliere woningmarkt.
- 2 Arbeidsmigranten met een middellange verblijfsduur (± 1 tot 2 jaar). Dit is een groep die veelal ook op logiesbasis verblijft in Uithoorn. Zij blijven hier ofwel een middellange tijd en gaan met vakantie terug naar het land van herkomst, of zijn arbeidsmigranten die meerdere korte perioden terugkeren naar Uithoorn.
- 3 Arbeidsmigranten met de intentie zich blijvend te willen vestigen. Dit is een groep arbeidsmigranten die vaak al meerdere jaren en voor langere tijd in Uithoorn werkzaam zijn. Dit is een groep die zich richting de reguliere woningmarkt begeeft.

Wanneer in dit rapport gesproken wordt over arbeidsmigranten dan worden de eerste twee van de bovenstaande subgroepen bedoeld. Het komt overigens voor dat arbeidsmigranten voor de korte en middellange duur meerdere perioden (jaren) naar Uithoorn komen om hier te werken. Het onderscheid met de laatste groep is echter dat zij niet de intentie hebben zich blijvend te vestigen. Zij blijven daardoor arbeidsmigranten in de engere zin. Arbeidsmigranten met de intentie zich blijvend te willen vestigen, vallen buiten het beleid voor arbeidsmigranten en vallen onder het reguliere woningmarktbeleid. Derhalve vallen zij buiten de scope van dit onderzoek.

Andere tijdelijke arbeidsmigranten – zoals expats – zijn weliswaar woonachtig in Uithoorn, maar vaak niet werkzaam in de gemeente. Zij verdienen ook een hoger gemiddeld inkomen, waardoor zij zich vaak niet op dezelfde huisvesting als arbeidsmigranten richten. Desondanks spelen er wel enkele kwesties rond huisvesting van expats, arbeidsmigranten en de lokale bevolking. Wanneer in dit rapport gesproken wordt over arbeidsmigranten wordt daarom gerefereerd aan personen die tijdelijk naar Uithoorn komen om arbeid te verrichten in Uithoorn en daarbij ook vraag hebben naar tijdelijke huisvesting. Expats vallen dus buiten de scope van dit onderzoek.

2.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de raad meer inzicht bieden in de aard en omvang van de situatie rond arbeidsmigranten en de huisvesting, de huidige wijze waarop binnen de gemeente Uithoorn met het vraagstuk wordt omgegaan en hoe in het bijzonder de raad zich hiertoe verhoudt, bijv. door het stellen van (nieuwe) kaders. Dit is concreet vormgegeven in twee sporen:

- 1 Inzicht geven in omvang, situatie en (mogelijke) knelpunten rond arbeidsmigranten, in Uithoorn maar ook de vergelijking met omliggende gemeenten en andere referentiegemeenten in Nederland.
- 2 Het bieden van inzicht in de informatievoorziening van de gemeente Uithoorn ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

2.2.1 Onderzoeksvragen

Om het onderzoek verder te structureren zijn er in totaal 10 deelvragen opgesteld. Ten aanzien van het eerste spoor zijn dit:

⁷ Land- en Tuinbouworganisatie Nederland is een Nederlandse ondernemers- en werkgeversorganisatie voor akkerbouwers en tuinbouwers

1. Wat is de huidige situatie rond de huisvesting van arbeidsmigranten in Uithoorn?
2. Is bekend hoe groot de groep arbeidsmigranten is? Ook in vergelijking tot andere woningzoekenden (bijv. lokale inwoners)?
3. In hoeverre matcht de lokale omvang van de totale groep arbeidsmigranten met de aanwezige (tijdelijke) woningvoorraad?
4. Wat zijn regionale en landelijke ontwikkelingen? Trends?
5. Hoe heeft de gemeente Uithoorn beleid rond huisvesting van arbeidsmigranten georganiseerd?
6. Hoe is de uitvoering georganiseerd en op welke wijze wordt samengewerkt met de belangrijkste stakeholders: werkgevers/uitzendbureaus, arbeidsmigranten en huisvestingsorganisaties?
7. 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?
8. 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?

En ten aanzien van het tweede spoor:

9. Hoe is enerzijds de communicatie tussen de stakeholders en de gemeente en anderzijds tussen het college en de gemeenteraad?
10. Kan de gemeenteraad op basis van de aangeleverde informatie zijn kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein goed waarmaken? Zijn er mogelijke verbeteringen aan te geven voor college en raad?

2.3 Onderzoeksmethode

Om antwoord te geven op de deelvragen zijn er in drie verschillende stappen gegevens verzameld. Deze fasen zijn hieronder weergegeven.

Fase 1: Deskresearch en gegevensanalyse

Het onderzoek startte met deskresearch van de beschikbare stukken om de aanwezige beleidskaders scherp te krijgen en een indicatie te krijgen van de groep arbeidsmigranten in Uithoorn. Hieronder vindt u een lijst van bestudeerde documenten. Voor een volledig overzicht van de bronnen verwijzen wij u naar bijlage A. Bestudeerde documenten zijn:

- lokale beleidskaders en convenanten;
- documenten uit de P&C-cyclus (programmabegrotingen, kadernota's, jaarverslagen) van de gemeente Uithoorn;
- uitvoeringsplannen van DUO+ omtrent veiligheid en handhaving;
- gebiedsvisies;
- informatiememo's naar de raad;
- regionale arbeidsmarktmonitors en visiedocumenten;
- beleidskaders van referentiegemeenten⁸.

⁸ Het gaat hierbij om beleidsdocumenten van andere gemeenten met een grote groep arbeidsmigranten (voornamelijk uit MOE-landen). Onder meer: Cuijk, Maasdiel, Medemblik, Westland en de Noordkopgemeenten.

Fase 2: Interviews

Om de gevonden resultaten uit fase 1 te verifiëren en hiaten in de informatie op te vullen zijn 13 interviews gehouden met verschillende belanghebbenden rond arbeidsmigranten in Uithoorn en heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeenteraad. De volgende personen en organisaties zijn gesproken:

- 6 interviews met betrokken ambtenaren van de gemeente Uithoorn;
- 2 interviews met ondernemers die huisvesting organiseren;
- 3 interviews met glastuinbouwondernemers;
- 1 duo-interview met Greenport Aalsmeer;
- 1 duo-interview met LTO.

Fase 3: Gesprekken met de raad en portefeuillehouder

In deze fase van de gegevensverzameling zijn de gevonden resultaten besproken met de portefeuillehouder en is zijn visie op het onderwerp gevraagd. In een groepsessie met de gemeenteraad zijn vier thema's met een groep raadsleden besproken, onder meer over de mate waarin zij grip ervaren op het onderwerp, in hoeverre zij informeren naar de situatie van arbeidsmigranten of daarover geïnformeerd worden en in hoeverre zij hun kaderstellende en controlerende rol kunnen uitvoeren.

Analyse en rapportage

Na afloop van de gegevensverzameling zijn de gevonden documentatie en interviewverslagen gebundeld en geanalyseerd in een duidingssessie met de onderzoekers en de Rekenkamer. Hierna is de nota van bevindingen opgesteld en verstuurd naar medewerkers van de gemeente Uithoorn voor het ambtelijk wederhoor. Opmerkingen uit het ambtelijk wederhoor zijn verwerkt, waarna de conclusies en aanbevelingen zijn aangeboden voor het bestuurlijk wederhoor. Het rapport is na het bestuurlijk wederhoor naar de gemeenteraad van Uithoorn gezonden.

Afbakening van het onderzoek

- We hebben ons in het onderzoek primair gericht op de situatie van arbeidsmigranten in Uithoorn in relatie tot huisvesting. Andere aspecten zoals de relatie tot onderwijs of sociale problematiek zijn buiten beschouwing gelaten.
- Het was binnen de scope van dit onderzoek niet mogelijk om met arbeidsmigranten zelf in gesprek te gaan. De praktische invulling, alsmede het onderzoeksbudget liet het onderzoeken van dit perspectief in deze context niet toe. Desondanks hebben we vanwege de gesprekken met verschillende stakeholders naar ons idee voldoende inzicht in de situatie van arbeidsmigranten in Uithoorn.
- Dit geldt ook voor de input vanuit de uitzendbureaus, deze zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Vanuit de huisvestingsorganisaties en ondernemers menen we een voldoende compleet beeld te hebben.
- De onderzoeksperiode betreft de periode van 2011 tot heden.

2.4 Leeswijzer

Deel 1 van dit rapport, de bestuurlijke nota, bevat de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bevindingen uit het onderzoek. Deze zijn gericht aan het college en/of de raad. Het tweede deel, de nota van bevindingen, gaat in hoofdstuk drie dieper in op de aantallen migranten, de aanwezige beleidskaders rond (huisvesting van) arbeidsmigranten in Uithoorn en de afspraken die zijn gemaakt met stakeholders. Hoofdstuk 4 behandelt de uitvoering van het beleid in de praktijk en gaat in op de ervaringen van huisvestingsorganisaties, tuinbouwondernemers en laat zien wat de uitvoeringspraktijk van de gemeente en DUO+ is. Hoofdstuk 5 gaat specifiek in op de rol van de gemeenteraad.

3. Beleid

Dit hoofdstuk is gericht op het in kaart brengen van het huidige beleid in Uithoorn en de afspraken die zijn gemaakt met lokale en regionale stakeholders. Omdat het een belangrijk uitgangspunt voor het beleid is, wordt eerst ingegaan op de vraag hoe groot de groep arbeidsmigranten op dit moment wordt geschat. In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vragen: hoe groot is de groep arbeidsmigranten in Uithoorn en in hoeverre matcht deze omvang met de aanwezige (tijdelijke) woningvoorraad? We gaan in op hoe de gemeente Uithoorn het beleid heeft georganiseerd en op welke wijze wordt samengewerkt met de belangrijkste stakeholders. Daarnaast kijken we naar regionale en landelijke ontwikkelingen op dit terrein.

3.1 Omvang groep arbeidsmigranten

Twee deelvragen van het onderzoek hebben betrekking op de omvang van het aantal arbeidsmigranten dat in Uithoorn verblijft. Het blijkt niet eenvoudig om een exact aantal arbeidsmigranten in Uithoorn te bepalen. Dit heeft verschillende redenen die hieronder worden beschreven. Om tot een zo betrouwbaar mogelijke schatting te komen is gebruik gemaakt van informatie van de gemeente, is navraag gedaan naar wachtlijsten bij huisvestingsorganisaties en zijn gesprekken gevoerd met ondernemers uit de glastuinbouwsector. Op basis daarvan is het mogelijk om indicaties te geven van de omvang van de groep in relatie tot de beschikbare woonruimte.

Beperkte registratie maakt bepalen exacte omvang moeilijk

Een onderzoek van Expertisecentrum Flexwonen uit 2019 naar de omvang van de groep arbeidsmigranten in Den Bosch⁹ erkent de beperkingen en spreekt dan ook van ‘een goed onderbouwde schatting’. Er zijn verschillende (mogelijke) oorzaken die het registreren en zicht houden op de omvang van de groep arbeidsmigranten bemoeilijken. Hieronder beschrijven we de meest genoemde en geven aan in welke mate dit van toepassing is op de situatie in Uithoorn:

- Een aanzienlijk deel van de arbeidsmigranten wordt niet ingeschreven in het BRP

Veel arbeidsmigranten worden überhaupt niet ingeschreven in de gemeentelijke basisregistratie. De voornaamste reden hiervoor is dat deze arbeidsmigranten korter dan vier maanden in Nederland verblijven en daarom ook niet verplicht zijn zichzelf in te schrijven. Dit betekent dat de hele groep arbeidsmigranten met een korte verblijfsduur (de eerste van de drie subgroepen van de LTO) niet geregistreerd worden. Hoewel dit niet direct betekent dat deze groep totaal buiten zicht is: arbeidsmigranten in Uithoorn worden geacht toeristenbelasting te betalen. Zodoende zijn zij opgenomen in nachtregisters van verblijven en is er op deze manier enig zicht op de opvang van de groep.

Om een schatting te geven van het percentage arbeidsmigranten dat wel geregistreerd is, zijn diverse onderzoeken naar dit thema doorgenomen. Daaruit blijkt dat waarschijnlijk hooguit de helft van de arbeidsmigranten geregistreerd is. In Dronten berekende men in 2016 dat 33% van het totaal aantal buitenlandse werknemers geregistreerd staat.

⁹ Expertisecentrum Flexwonen (2019), via: <https://www.brabant.nl/-/media/74d04c4dfc53494eb189cf74eaec99d5.pdf?la=nl>

In de Stadsregio Rotterdam (2016¹⁰) wordt geschat dat ongeveer 42% geregistreerd staat en in de regio Westland schatte men dat in 2016 tussen de 33% en 50%. De regio Westland heeft daarmee overigens wel een flinke verbetering gemaakt, door een verbeterde inschrijvingsprocedure voor arbeidsmigranten. In 2011 was het aantal geregistreerde migranten namelijk nog 10% tot 20%.

- Administratie van werkgevers is niet aangesloten op registratie van de gemeente

Arbeidsmigranten moeten voor aanvang van de werkzaamheden enkele gegevens ter registratie opgeven. Een systeem zoals zij dat in het Westland hebben ontwikkeld is in Uithoorn vooralsnog niet aanwezig. De methode in Westland houdt in dat er jaarlijks ongeveer 20 inschrijfavonden voor kortblijvende migranten worden georganiseerd. Dit is vastgelegd in het beleid van de gemeente. Door automatisering van de inschrijfformulieren en het slechts invullen van de verplichte BRP-categorieën is de invulduur verkort van 30 minuten naar 2 minuten¹¹. Uit de interviews blijkt dat een van de redenen dat een dergelijke automatisering in Uithoorn niet is doorgevoerd, vooral van technische aard is. Voor een deel is de ICT belegd in de regio (Groot-Amsterdam), waar de gemeente niet direct toegang toe heeft. Er wordt door medewerkers van de gemeente aangegeven dat er zowel voor- als nadelen zitten aan de registratie op deze manier. Een grote nadeel is de onzuiverheid in het registreren waardoor er wordt afgevraagd of – naast de technische afweging – deze methode van toegevoegde waarde is voor Uithoorn. Er kan sprake zijn van vervuiling van het bestand, omdat het uitschrijven niet al te zorgvuldig gebeurt is de ervaring.

- Werkgevers blijven liever onder de radar

Een derde reden waarom arbeidsmigranten niet geregistreerd worden, betreft een overtreding van de wet. Het gaat daarbij om werkgevers die werknemers niet registreren, bijvoorbeeld om hen zwart uit te betalen en niet te hoeven voldoen aan regels met betrekking tot de huisvesting (het zogenaamde SNF-keurmerk, meer hierover in hoofdstuk 4). Gesprekken met de afdeling handhaving, beleidsmedewerkers, huisvestingsorganisaties en ondernemers wijzen overigens uit dat dit soort overtredingen en excessen in Uithoorn niet tot nauwelijks voorkomen.

- Kruisbestuiving tussen woon- en werklocaties

Een vierde reden dat het niet volledig duidelijk wordt hoeveel arbeidsmigranten woon- en/of werkzaam zijn in Uithoorn komt doordat de woon- en werklocatie van de arbeidsmigranten niet overeenkomt. Zo kunnen arbeidsmigranten in Uithoorn verblijven, maar in Aalsmeer of Schiphol aan het werk zijn en zijn er ook berichten dat arbeidsmigranten die in Uithoorn werkzaam zijn vanuit de regio (of delen van Zuid- en Noord-Holland¹²) naar Uithoorn worden vervoerd. Deze kruisbestuiving zorgt voor ruis in het bepalen van de exacte aantallen die in Uithoorn verblijven.

¹⁰ Expertisecentrum Flexwonen (2016), via: <https://flexwonen.nl/wp-content/uploads/2016/12/onderzoek-huisvesting-arbeidsmigranten-regio-Rotterdam-2016.pdf>

¹¹ Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) (2016), via:

<https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/beleid-eumigranten-factsheet-westland2.pdf>

¹² Volgens enkele gesproken ondernemers zijn ook arbeidsmigranten via een uitzendbureau uit Noordwijk actief in Uithoorn.

Indicaties van gemeente en ondernemers over aantallen migranten lopen uiteen

In gesprekken met de gemeente, huisvestingsorganisaties en ondernemers is gevraagd een schatting te geven van het aantal arbeidsmigranten dat in Uithoorn verblijft. In 2011 sprak de gemeente Uithoorn in de beleidsnotitie 'Huisvesting Tijdelijke Arbeidsmigranten' over een aantal tussen de 600 en 1.000 arbeidsmigranten met de verwachting dat het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen in de jaren daarna zou toenemen. In 2013 schatte de Greenport Aalsmeer in het regionaal convenant 2013 – 2018 dat er destijds een aantal van 1.700 arbeidsmigranten werkzaam waren in de regio.

Een huidige schatting van de gemeente Uithoorn komt (ook) op ongeveer 1.000 uit. Medewerkers van de gemeente Uithoorn baseren zich bij een interne uitvraag daarbij op het aantal geregistreerde bedden, verhuurde kamers en een aantal kleinere woonlocaties in het kernglastuinbouwgebied, tuinpark 't Korte Eind en in het dorpscentrum. Hieronder staat een overzicht van de schatting van de gemeente, die volgens de gesproken medewerker met enig voorbehoud moet worden gelezen.

Tabel 3.1 Schatting gemeente Uithoorn m.b.t. verblijf van arbeidsmigranten (bron: interne uitvraag medewerkers gemeente)

Wat	Aantal	Locatie
Geregistreerde logiesbedden	410	Poelweg, Randweg en Noorddammerweg
Bewoonde bedrijfswoningen	200	Kernglastuinbouwgebied, Achterweg, Hoofdweg en Dwarsweg
(Illegale) woning- en kamerverhuur in woonwijken	+ - 150	Woonwijken
Legale woning- en kamerverhuur	200	Dorpscentrum, Legmeer, Zijdelwaard
Vakantiewoningen	50	Tuinpark 't Korte Eind
Totaal	+ - 1.010	

Medewerkers van de gemeente Uithoorn melden hierbij dat veel migranten zich niet registreren en het werkelijke aantal dus hoger zal liggen. Dit is ook een observatie die de LTO, Greenport, huisvestingsorganisaties en ondernemers doen. De Greenport spreekt in Uithoorn 'over 1.000 personen, als het er niet meer zijn'. In totaal verwacht de Greenport dat er ongeveer 10.000 tot 15.000 arbeidsmigranten in de regio werkzaam zijn in de sierteeltsector. Hierbij is nog geen rekening gehouden met Schiphol en de logistiek.

Wanneer men meeneemt dat veel migranten met een kortdurend verblijf (± 12 weken) niet ingeschreven staan en het aantal ingeschreven migranten niet meer dan 50% van het totaal bedraagt¹³, dan is het aannemelijk dat het aantal arbeidsmigranten woon- of werkzaam in Uithoorn veel hoger dan het aantal geschatte plaatsen ligt.

¹³ Aangezien Uithoorn niet over een registratiesysteem als het Westland beschikt. Westland zegt maximaal 50% van het aantal migranten in beeld te hebben.

In een interview werd het aantal werkzame arbeidsmigranten in het glastuinbouwgebied op 1.500 à 1.600 geschat, exclusief het aantal personen werkzaam bij de bloemenveiling en andere werkgevers. Dit duidt mogelijk op een aantal van ± 2.000 migranten of meer.

In gesprekken met huisvestingsorganisaties worden deze vermoedens deels bevestigd. Ook zij spreken van veel grotere aantallen. Een gesproken huisvestingsorganisatie geeft aan dat de wachtlijst voor de woningen in Uithoorn groot is. Hij licht toe: *“In 2015 is de vergunning gegeven voor de locaties in Uithoorn [± 300 plekken] en in 2016 zijn deze geopend. Gemiddeld is er voor deze locaties een wachtlijst van 1.600 tot 1.800 personen. Ik zit altijd vol.”* Dit bevestigt dat het aantal arbeidsmigranten in Uithoorn en de regio veel groter is dan de schatting van de gemeente.

3.2 Beleidskader

De gemeente Uithoorn heeft ten aanzien van de (huisvesting) van arbeidsmigranten in lokaal en regionaal verband actie ondernomen. De Rekenkamer is nagegaan welke beleidskaders de gemeente Uithoorn de afgelopen jaren heeft gehanteerd. Hieronder beschrijven we deze. Dit komt het beste tot uiting in twee documenten:

- 1 Beleidsnotitie Tijdelijke Huisvesting Arbeidsmigranten;
- 2 Convenant Regio Greenport Aalsmeer inzake huisvesting van Europese arbeidsmigranten in de periode 2013 – 2018.

Tot 2011: geen beleid en geen handhavingsmogelijkheden

Tot aan 2011 bestond er in Uithoorn geen beleid om de komst en behandeling van arbeidsmigranten te reguleren. Dit leidde volgens gesproken medewerkers en de documentanalyse tot onwenselijk situaties met betrekking tot huisvesting, veiligheid en sociale omgang. Er kwamen situaties voor waarin grote groepen arbeidsmigranten op illegale, onveilige en overlastgevende wijze verbleven in de gemeente. Er werden situaties gemeld waarin meer dan 10 personen in een ééngezinswoning verbleven, met geluids- en parkeeroverlast tot gevolg. Een goede mogelijkheid tot handhaving bood de destijds actieve wet- en regelgeving niet, men moest veelal teruggrijpen naar bestemmingsplannen die niet gericht waren op het handhaven op voorgenoemde situaties. Vanuit de afdeling Handhaving kwam destijds het verzoek om beleid te maken op de huisvesting van arbeidsmigranten. *“Uithoorn is economisch afhankelijk van de sierteeltsector en arbeidsmigranten zijn nodig om deze sector te ondersteunen. Op dat moment was er echter geen mogelijkheid om deze groep legaal in Uithoorn te laten wonen. Dit werkte de situatie met huisjesmelkers in de hand.”*

Beleidsnotitie uit 2011 ‘Huisvesting Tijdelijke Arbeidsmigranten’ is het geldende beleidskader

In 2011 heeft het beleid rond huisvesting van arbeidsmigranten in Uithoorn vorm gekregen met de beleidsnotitie ‘Huisvesting Tijdelijke Arbeidsmigranten’. In een memo aan de raad uit 2018 wordt het volgende hierover gemeld: *“Het doel daarbij was om de huisvesting uit de illegale, onveilige en overlastgevende locaties te halen en mogelijkheden te bieden voor geschikte en veilige huisvesting, vanuit de gedachte van de bed-voor-bed regeling. De beleidsnotitie ‘Huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten’ is een onderdeel van het uitvoeringsprogramma van de Structuurvisie 2009 en is in december 2011 door de raad vastgesteld.”* Het beleid is daarmee gericht op het zoeken naar ruimte voor huisvesting van arbeidsmigranten, zonder dat er verdringing optreedt voor reguliere woningzoekenden.

In dit geval betekent dit dat de gemeente Uithoorn een faciliterende en controlerende rol op zich neemt. De gemeente maakt het planologisch mogelijk om nieuwe huisvesting te realiseren en via vergunningen controleert men actief op ongewenste (en illegale) situaties. De gemeente wil samen met de glastuinbouwsector initiatieven voor huisvesting realiseren. Planologisch dienden hiervoor wel enkele bestemmingsplannen gewijzigd te worden.

Per locatie in de gemeente is gekeken wat wenselijk is voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De gemeente schrijft hierover in de beleidsnotitie: *‘de behoefte aan de inzet (en dus ook huisvesting) van tijdelijke arbeidsmigranten voor de sierteeltsector zal in Uithoorn en de regio de komende jaren aanwezig blijven en mogelijk nog groeien. De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten ligt primair bij de werkgever. De gemeente heeft er belang bij dat deze huisvesting veilig en legaal is en geen overlast oplevert voor andere bewoners. Als beleidsmaker heeft de gemeente een rol bij het formuleren van randvoorwaarden, creëren van ruimte voor en faciliteren van passende vormen van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten’.*

Op het moment dat de beleidsnotitie werd vastgesteld waren er nog geen signalen dat er knelpunten waren in de kwantiteit van de huisvestingsmogelijkheden. Er waren nog voldoende plekken beschikbaar. Kwalitatief gezien (m.a.w. de kwaliteit van de huisvesting voor arbeidsmigranten) waren er zoals hierboven gemeld wel problemen gesignaleerd met overlast en ongewenste woonomstandigheden. In de beleidsnotitie zijn onderstaande uitgangspunten vastgesteld t.a.v. de huisvesting van arbeidsmigranten.

1. T.a.v. kamerverhuur:

- Geen ruimte voor uitbreiding van kamerverhuur in woonwijken;
- Integraal en inventief handhaven op overlastgevende en niet passende kamerverhuur;
- Legaliseren via vergunningverlening van bestaande kleinschalige kamerverhuur in woonwijken waar geen grond is voor handhaving; als kamerverhuur niet is uitgesloten in het bestemmingsplan en in overeenstemming is met de bouwverordening op het punt van veiligheid is er geen grond voor handhaving.

2. Randvoorwaarden opstellen

Een lijst van randvoorwaarden kan als toetsingskader dienen voor principeverzoeken en vergunningaanvragen. In het belang van de arbeidsmigrant zal de nadruk liggen op passende huisvesting die voldoet aan een aantal minimale voorwaarden. In het belang van de Uithoornse burger zal de nadruk moeten liggen op beheersbaarheid.

Aan deze voorwaarden kan gedacht worden:

- Vergunning B&W
- Beheerplan, certificering, bewonersregister

3

4

- Ruimtelijke aspecten zoals nabijheid/ bereikbaarheid werkplek, parkeren etc.
- Minimumeisen huisvesting
- Max aantal personen kamerverhuur in een woonhuis, in een bedrijfswoning en een pension.
- Registratie bij de GBA bij verblijf langer dan vier maanden zodat zicht is op de verblijfsduur met het oog op inzetten van een integratietraject.

Voorstel:

-Uitwerken van randvoorwaarden en het daaraan gekoppeld proces van vergunningverlening in een integraal samengestelde interne werkgroep.

2. T.a.v. logiesvoorzieningen:

- Ruimte geven voor een vijftal pensions in het tuinstedelijk/economische gezicht van Uithoorn, met aandacht voor spreiding;
- Beperkte schaalgrootte van logiesvoorzieningen;
- Randvoorwaarden bij het toekennen van principeverzoeken (zie hierboven);
- Binnen de ontwikkelingen van het dorpscentrum ruimte bieden aan een goedkope short-stay accommodatie, niet specifiek voor tijdelijke arbeidsmigranten. Er staat hierbij niet vermeld voor wie / welke groep dit nog meer mogelijk zou kunnen zijn;
- Het aanbod in pensions moet worden afgestemd op de omvang van het aantal tijdelijke arbeidsmigranten die werkzaam zijn in Uithoorn.

3. T.a.v. bedrijfswoningen in het landelijke gebied:

- Ruimte bieden voor kamerverhuur onder voorwaarden in bedrijfswoningen in het landelijke gebied.

4. T.a.v. tijdelijke accommodaties

- Geen tijdelijke oplossingen tenzij de tijdelijkheid goed ruimtelijk te onderbouwen is en het niet ten koste gaat van de beeldkwaliteit in het buitengebied.

Aanpassing APV om handhaving mogelijk te maken

In 2012 is, in navolging op het vaststellen van de beleidsnotitie, de APV aangepast om handhaving op ongewenste situaties met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk te maken. In een (aangenomen) voorstel naar de raad staat het volgende: “Om te zorgen voor een adequaat beheer van de huisvestingslocatie en het voorkomen van eventuele overlast wordt voorgesteld om de APV aan te passen.



Dit kan door het opnemen van bepalingen op grond waarvan het hebben van een exploitatievergunning voor het huisvesten van arbeidsmigranten verplicht wordt gesteld. Aan het verkrijgen en verlenen van een dergelijke vergunning stelt de burgemeester nadere eisen en voorwaarden.” De exploitatievergunning is vooral bedoeld om te kunnen controleren en handhaven op de veiligheid en kwaliteit van legale huisvesting. Handhaven op illegale bewoning kan overigens altijd op basis van het bestemmingsplan.

Regionaal convenant Greenport Aalsmeer 2013–2018

In 2013 is in regionaal verband een convenant gesloten: het regionaal convenant Greenport Aalsmeer. Hierin hebben zes gemeenten en negen commerciële partijen afspraken gemaakt om in de periode van 2013 tot en met 2018 meer huisvestingsplaatsen voor arbeidsmigranten te realiseren. Deze afspraak volgde uit de nationale verklaring ‘Huisvesting arbeidsmigranten’ uit begin 2012. De regio Greenport Aalsmeer diende 1.700 plaatsen te realiseren in deze periode. Iedere gemeente committeerde zich aan het realiseren van huisvesting. Er is niet vermeld hoeveel van deze plaatsen voor rekening van Uithoorn kwamen. Op het moment van schrijven is het convenant twee jaar geleden afgelopen. Een nieuw convenant of regionale afspraak is nog niet gemaakt. Vanuit de gesprekken lijkt naar voren te komen dat de prioriteit hier op dit moment niet ligt vanuit de gemeenten. Vanuit de Greenport wordt aangegeven dat de gemeenten zich afwachtend opstellen, tot veel ongenoegen bij de ondernemers. De gemeente Uithoorn heeft voldaan aan de afspraken die zijn gemaakt door middel van de realisatie van verschillende woonlocaties. Meer over deze realisatie in hoofdstuk vier.

De beleidsnotitie en het convenant zijn respectievelijk negen en zeven jaar geleden van kracht geworden. Het regionale convenant is sinds 2018 verlopen. De beleidsnotitie is, zo werd gesteld door de geïnterviewden, nog actief als beleidskader. Het convenant heeft geen vervolgactie gekregen. Sinds de totstandkoming van beide stukken is het dan ook naar verhouding ‘rustig’ op beleidsmatig gebied. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de beleidsstukken over arbeidsmigranten die in de afgelopen jaren aan de gemeenteraad van Uithoorn zijn aangeboden¹⁴. De documenten laten zien dat in de periode 2011–2015 beleidsmatige acties werden ingezet en sinds 2016 vooral werd ingezet op controle en het krijgen van inzicht in de groep arbeidsmigranten.

Er valt op dat:

- het college in 2018 niet voornemens was de huidige beleidslijn aan te passen, nadat door een bureau¹⁵ gesproken werd over een heroverweging daarvan naar aanleiding van het ontwikkelen van de gebiedsvisie. Dit advies (van het college) is overgenomen door de raad. Dit is de enige melding van een wijziging van het lokale beleidskader sinds 2011;
- het toezicht op de groep arbeidsmigranten in 2017/'18 beperkt is. Handhavers melden dat er een gebrek aan capaciteit is om zicht op illegale situaties te houden. In jaren daarna wordt melding gemaakt van een grotere inzet op handhaving;
- er daarna enkele uitspraken in stukken worden gedaan over onderzoeken om beter zicht op deze groep te krijgen. Deze onderzoeken of analyses zijn tijdens het onderzoek van de Rekenkamer niet gevonden.

¹⁴ Een volledig overzicht van alle documenten die aan de raad zijn versterkt is te vinden in bijlage B.

¹⁵ Ontwikkeling Gebiedsvisie Kernglastuinbouwgebied, gemeente Uithoorn; in het kader van de Ruimtelijke visie Greenport Aalsmeer (Imoss, 2018)

Hoe betrokkenen nu tegen deze ontwikkelingen aankijken is opgenomen in hoofdstuk 4.

Tabel 3.2 Overzicht beleidsstukken over arbeidsmigranten en huisvesting gemeente Uithoorn

Jaar	Document	Inhoud
2011	Beleidsnotitie huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten	Huidig beleidskader. Schept ruimte voor uitzendbureaus en huisvestingsorganisaties. Om huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren.
2012	Samenwerken aan een bloeiend perspectief – Visie en strategie Greenport Aalsmeer 2030	De gemeenten binnen de Greenport Aalsmeer melden dat ze werken aan een convenant met daarin afspraken over de huisvesting van arbeidsmigranten in de regio.
2012	Woonvisie 2013–2023	In deze woonvisie benadrukt de gemeente het belang van kwalitatief goede huisvesting voor arbeidsmigranten. Een goede kwaliteit heeft gunstige effect voor de bewoners zelf, hun werkgevers, maar ook de omgeving tot gevolg.
2013	Kadernota bestemmingsplannen Landelijk Gebied	In dit document geeft de gemeente Uithoorn aan dat er vier principeverzoeken voor vijf locaties van de pensions zijn ingediend. Hieraan wordt principemedewerking verleend. Voor deze locaties moet nog een bestemmingsplan opgesteld worden.
2015	Ruimtelijke onderbouwing huisvesting arbeidsmigranten	In dit stuk wordt het planologisch mogelijk gemaakt om de vier pensions, genoemd in de beleidsnotitie, te realiseren. Kort hierna start men met de bouw van drie van deze pensions in Uithoorn.
2017	Programmabegroting 2017	In de programmabegroting van 2017 schrijft de gemeente dat er onduidelijkheid is over de inschrijving van arbeidsmigranten. Hierdoor is er een deel toeristenbelasting misgelopen. Kort verblijvende arbeidsmigranten betalen namelijk toeristenbelasting tijdens hun verblijf in Nederland.
2017	Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2017 - 2020	In het beleidsplan van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) wordt geschreven dat er aandacht komt voor controle op huisvesting van arbeidsmigranten in landelijk gebied en de permanente bewoning van tuinhuisen op recreatiepark het Korte Eind. VTH schrijft echter dat er geen capaciteit is voor toezicht op de illegale huisvesting van arbeidsmigranten.
2019	Integraal Veiligheidsbeleid 2019 - 2022	In het stuk wordt het volgende gemeld: “De afgelopen jaren hebben we voor kortere of langere tijd panden gesloten vanwege hennepsteelt en is veel gehandhaafd op illegale kamerverhuur.”
2019	Kadernota 2020	‘Zorg op arbeidsmigranten’ staat ingepland voor eerste twee kwartalen in 2020. In Q3 2020 moet dit besluitvormend worden behandeld.
2020	Koersplan Sociaal Domein	In het Koersplan sociaal domein staat opgenomen dat mede door de komst van arbeidsmigranten de samenstelling van de bevolking in Uithoorn veranderd.

3.3 Regionale en landelijke ontwikkelingen

De gemeente Uithoorn is niet uniek in het gegeven dat zij beschikt over een grote groep arbeidsmigranten. De figuur hiernaast¹⁶ laat zien wat de spreiding is van ‘andere migranten’ (niet zijnde kennismigranten) in Nederland. De regio Greenport Aalsmeer scoort samen met andere gebieden met een intensieve glastuinbouwsector hoog, evenals gebieden in Brabant. Van enkele van deze gemeenten zijn beleidsdocumenten opgezocht om te bekijken hoe het Uithoornse beleid zich verhoudt tot enkele referentiegemeenten van vergelijkbare grootte, maar met een relatief grote populatie arbeidsmigranten.

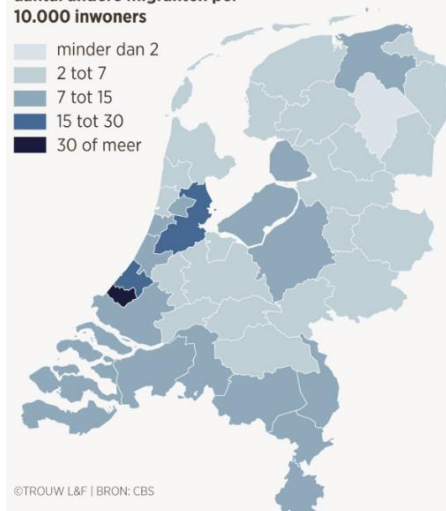
Deze referentiegemeenten zijn:

- Westland;
- Medemblik;
- Maasdriel;
- Woensdrecht;
- Deurne;
- Cuijk;
- Noordkop (Den Helder, Schagen, Hollands Kroon, Heerhugowaard).

Overige migranten

Andere migranten vestigden zich voornamelijk in gebieden met veel tuin- en landbouw.

aantal andere migranten per 10.000 inwoners



©TROUW L&F | BRON: CBS

Taak van de gemeente ligt bij het ruimte creëren voor huisvesting

In veel van de bestudeerde documenten van referentiegemeenten komt naar voren dat de gemeentelijk rol vooral ligt bij het faciliteren en mogelijk maken van huisvestingslocaties, net zoals in Uithoorn het geval is. Onder meer in Medemblik, Woensdrecht, Deurne en Cuijk wordt dit expliciet genoemd. Zo schrijft Woensdrecht¹⁷: “Het realiseren van de gewenste maatschappelijk verantwoorde huisvesting is primair een verantwoordelijkheid van de werkgevers. De gemeente schept een beleidskader welke mogelijkheden biedt voor initiatiefnemers om een goede acceptabele huisvesting van de arbeidsmigranten te kunnen realiseren.”

Uit de vergelijking komt naar voren dat een deel van de referentiegemeenten recentelijk beleid t.a.v. arbeidsmigranten heeft geactualiseerd. De redenen hiervoor liggen in veel gevallen in het economische belang van de arbeidsmigranten én de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor goede huisvesting. Verder is het beperken van overlast in nagenoeg alle gemeenten een primaire drijfveer. Het gebrek aan huisvestingsmogelijkheden vormt een bottleneck voor het werven van goed personeel was bijvoorbeeld een reden voor de gemeente Deurne om het beleid te actualiseren.

Een deel van de gemeenten neemt meer verantwoordelijkheden op zich dan de gemeente Uithoorn doet. In de gemeente Westland zijn er vier bouwstenen rond het beleid van arbeidsmigranten: 1) Huisvesting, 2) Persoonsregistratie, 3) Arbeidsmarkt en 4) De plek van arbeidsmigranten in de Westlandse samenleving. Hier is dus naast huisvesting ook duidelijk aandacht voor persoonsregistratie en de plek van arbeidsmigranten in de samenleving.

¹⁶ Trouw (2019), via: <https://www.trouw.nl/nieuws/de-meeste-arbeidsmigranten-komen-uit-polen-ze-verdienen-het-minst-b016b517/>

¹⁷ Beleid Huisvesting Arbeidsmigranten gemeente Woensdrecht

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat ten opzichte van Uithoorn de gemeente Westland actief beleid voert om EU-arbeidsmigranten in de gemeente te ontvangen. Het motto in deze gemeente is “wie wil werken, is welkom”. Ook de gemeente Cuijk neemt een actievere rol naast facilitering en controle op zich. Zij benoemen expliciet dat er bij de keuzes rond huisvesting ook aandacht moet zijn voor het zorg en welzijn van de bewoners.

Geen enkele gemeente heeft zicht op de omvang van de groep arbeidsmigranten

Zoals eerder al aangegeven is het zicht op de omvang van de groep arbeidsmigranten een landelijk erkend probleem. Ook de referentiegemeenten lopen tegen dit probleem aan. Dit is voor een deel van hen ook reden om meer verantwoordelijkheden op zich te nemen. Maasdriel en Westland zijn hier het beste voorbeeld van en stellen zich expliciet ten doel om zicht te krijgen op de omvang van de groep. De gemeente Maasdriel zegt het als volgt: *“Met dit geactualiseerde en aangescherpte beleid wil de gemeente Maasdriel permanent inzicht krijgen en houden in de aantallen, omstandigheden en locaties waar arbeidsmigranten in de gemeente zijn gehuisvest. Aan de wettelijke taak die op de gemeente rust voor inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP) en het bijhouden van een nachtregister voor shortstay-arbeidsmigranten, kunnen we een concretere invulling geven”*.

4. Praktijk

In het vorige hoofdstuk is een beeld gegeven wat er op het beleidsmatig gebied is gerealiseerd in Uithoorn. Dit hoofdstuk gaat in op de praktijk: in welke mate zijn de plannen in het beleid gerealiseerd, wat zijn de verschillende belangen en wat zijn de ervaringen van stakeholders? De volgende vragen worden beantwoord in dit hoofdstuk: hoe is de huidige situatie rond huisvesting van arbeidsmigranten, wat is de status van de gemaakte afspraken met stakeholders en hoe verloopt de samenwerking met deze stakeholders in de praktijk? Wat zijn (eventuele) ervaren knelpunten rond de huisvesting van arbeidsmigranten en welke (mogelijke) verbetermogelijkheden zien zij?

4.1 Situatie rond huisvesting en de gemaakte afspraken

Rol van de gemeente gericht op faciliteren, handhaven en sturen op incidenten

Met het creëren van ruimte voor pensionvoorzieningen en de optie om een vergunning aan te vragen voor bewoning van leegstaande bedrijfswoningen in het glastuinbouwgebied heeft de gemeente Uithoorn in de periode 2011–2015 lokaal de markt de mogelijkheden gegeven om locaties te realiseren. Zelf zeggen verschillende medewerkers van de gemeente dat na de totstandkoming van de beleidsnotitie de gemeente vooral stuurt op incidenten en het handhaven van de veiligheid en controleren op illegale situaties. Wanneer er ontwikkelingen zijn op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten dan worden deze door betrokkenen binnen de gemeente besproken in een initiatiefoverleg. Het initiatiefoverleg is een overleg waar medewerkers met takenpakketten binnen ruimtelijke ordening, handhaving en vergunningverlening periodiek met elkaar om de tafel gaan. Trekker binnen de ambtelijke organisatie is team Samenleving. Betrokken medewerkers geven aan dat de lijntjes kort zijn, wanneer er een incident rond arbeidsmigranten plaatsvindt.

Huidige huisvestinglocaties bijna allemaal gerealiseerd

Met de beleidsnotitie uit 2011 is beleidsmatig en ruimtelijk ruimte voor huisvesting gecreëerd. Daarna is door middel van de bestemmingsplannen het planologisch mogelijk gemaakt om woonlocaties te realiseren (door andere partijen zoals huisvestingsorganisaties). De aanpassingen in de APV biedt handhavingsgrond voor de gemeente Uithoorn, met daaraan gekoppeld een exploitatievergunning die regelt de eisen aan de kwaliteit en veiligheid van de huisvesting. In alle bestemmingsplannen is ook een definitie van wonen opgenomen die handhaving van illegale bewoning mogelijk maakt.

Doorgaans is het betrokken uitzendbureau verantwoordelijk voor de huisvesting; afhankelijk van de constructie heeft de werkgever ook een rol hierin. Zij huren verschillende woonvoorzieningen, zoals beschikbare (bedrijfs)woningen waar zij een aantal arbeidsmigranten in plaatsen. De locaties in de tabel hieronder zijn momenteel nog beschikbaar (nog niet gerealiseerd) of al gerealiseerd. In totaal zijn er nu bijna 800 bedden in Uithoorn gerealiseerd, volgens een schatting van de gemeente wonen er daarnaast dus nog 150 personen in (illegale) verhuurlocaties en ongeveer 50 personen in vakantiewoningen aan 't Korte Eind. Er is nog ruimte om 140 bedden op basis van pensionvoorziening te realiseren.

Tabel 4.1 Gerealiseerde huisvesting: pensionvoorzieningen en vergunningen

Type voorziening	Aantal bedden	Locatie/ Postcode	Gerealiseerd
Pensionvoorziening	350	Tussen Poelweg en Noordammerweg	Ja
Pensionvoorziening	100	Kernglastuinbouwgebied	Nee
Pensionvoorziening	40	Kernglastuinbouwgebied	Nee
Verhuur op basis van vergunning	110	1424 NV	Ja
Verhuur op basis van vergunning	160	1424 NW	Ja
Vergunning op basis van verhuur	140	1422 ND	Ja

Pensionvoorzieningen

Pensionvoorzieningen zijn naast verhuur van (voormalige) bedrijfswoningen de woonvorm die de meeste bedden 'levert'. Een voorbeeld van een dergelijke voorziening is de locatie aan de Randweg. Dit betreft een locatie die bestaat uit 54 woonunits met ruimte voor 100 arbeidsmigranten. Die zijn woonstudio's met een eigen douche, toilet, keuken, bank en tafel en bed die *selfsupporting* zijn waar 2 personen kunnen wonen. Het gebouw beschikt ook over een wasserette voor algemeen gebruik. Het beheer en de exploitatie wordt uitgevoerd door een uitzendbureau, die het gebouw huurt van de huisvestingsorganisatie. Voordeel van deze locatie is dat de arbeidsmigranten dichtbij de werklocatie verblijven. Hierdoor is het vervoer met een auto niet noodzakelijk. De kwaliteit zorgt voor een hoge bezettingsgraad, nagenoeg 100 procent het gehele jaar door, ook tijdens de coronacrisis. De tevredenheid bij de arbeidsmigranten laat zich zien doordat zij na vakantie in het land van herkomst weer terug willen in hun eigen kamer.

Verhuur op basis van vergunningen

De tweede vorm van verblijf betreft het verbouwen en verhuren van oude bedrijfswoningen. Hiervoor doet een uitzendbureau een aanvraag bij de gemeente om het pand te mogen verbouwen en hier arbeidsmigranten in te plaatsen. Dit zijn doorgaans locaties voor ongeveer 10 arbeidsmigranten per woning, verdeeld over drie postcodegebieden (zie tabel). De ervaringen met deze constructie zijn over het algemeen positief.

Ondernemers hebben behoefte aan meer locaties

De geïnterviewde ondernemers en huisvestingsorganisaties signaleren een (groot) tekort aan woonlocaties voor arbeidsmigranten in Uithoorn. Met name in drukke perioden ervaren zij het tekort aan arbeidsmigranten nijpend en sluiten de ondernemers niet uit dat er wel eens meer personen dan toegestaan op de locaties in (voormalige) bedrijfswoningen verblijven.

Ondernemers zien een kwalitatief goede woonvoorziening als een belangrijk aspect bij het vinden en behouden van werknemers (zie kader). Een gebrek aan kwalitatief goede huisvesting maakt het lastiger om voldoende en geschikt personeel te vinden. Werkgevers zeggen dat het jaarlijks steeds lastiger wordt om geschikt personeel te vinden: *“Vorig jaar was het een tijd niet mogelijk om voldoende mensen te vinden. Er werden geen mensen geleverd want ze hadden geen plek om te verblijven”*. Het kan dan voorkomen dat mensen van verder (buiten de regio) komen en soms

veel reistijd hebben naar het bedrijf waar ze werken. Hierdoor neemt de kans op verkeersoverlast toe, maar ook de kosten. De wens van ondernemers is dat arbeidsmigranten in de buurt van het werk verblijven, het liefst op fietsafstand. Vanuit de jaarstukken (2018) van Greenport Aalsmeer komt naar voren dat het vinden van geschikt personeel een aandachtspunt is (en blijft): *“Het aantrekken van voldoende en geschikt personeel blijft moeilijk. De inzet van arbeidsmigranten in de sierteeltsector zal zich in de toekomst voortzetten.”*

Binden van arbeidsmigranten door te zorgen voor goede huisvesting

Eerder is al aangegeven dat het belang van arbeidsmigranten groot is voor de ondernemers in Uithoorn. Het vinden van goed personeel, maar ook het behoud van dit personeel hangt in grote mate samen met de kwaliteit van de huisvesting. Ondernemers zien dit als een randvoorwaarde: *“Het hebben van een goede woonvoorziening is heel belangrijk in het arbeidsvoorwaardenpakket”*. Kwalitatief goede huisvesting zorgt ervoor dat werknemers tevredener zijn en dat zij sneller terug willen komen om bij hetzelfde bedrijf te werken. Het is in feite een HR-tool om personeel aan je bedrijf te binden. Aan de andere kant betekent dit ook dat als de randvoorwaarden voor het verblijf niet op orde zijn, ‘goede’ arbeidsmigranten elders werk gaan zoeken, waardoor de ondernemer met onvoldoende of ongeschikt personeel blijft zitten. Dit betekent dat kwaliteit van huisvesting nauw samenhangt met het vinden en behouden van kwalitatief goed personeel voor ondernemers in Uithoorn.

Ook aan de kant van de huisvestingsorganisaties zien we een groeiende behoefte aan huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten. Zij krijgen regelmatig aanmeldingen en vragen vanuit bedrijven en uitzendorganisaties. Een huisvestingsorganisatie licht toe: *“Er kunnen zo twee of drie hotels van hetzelfde formaat bij, in Uithoorn alleen al. Ik word maandelijks gebeld of er nog ruimte is in ons complex of dat er een nieuwe gebouwd wordt in de regio Uithoorn”*. De huidige woonlocaties zitten vol en er is een grote wachtlijst¹⁸ geven zij aan.

De behoefte van de glastuinbouwondernemers zijn locaties voor ongeveer 150 tot 200 personen. Met deze omvang zijn volgens de ondernemers de locaties goed te organiseren en is er 24/7 beheer op de locaties. Een dergelijke beheerder is noodzakelijk omdat deze de kans op overlast verkleint en een contactpersoon is voor derden (zoals de veiligheidsdiensten).

Convenant Greenport Aalsmeer heeft niet tot gewenste acties geleid

De uitvoering van de gemaakte afspraken in het convenant Greenport Aalsmeer heeft niet tot de gewenste resultaten geleid, zo blijkt uit meerdere interviews en het gegeven dat er (nog) geen opvolging is gegeven aan het convenant dat verliep in 2018. Een citaat uit een van de interviews: *“Zes jaar geleden is het convenant afgesloten. Dat is netjes ondertekend en een glaasje bij gedronken. En daar is het bij gebleven. Iedere gemeente heeft weinig tot niks gedaan in de uitvoering. Het is alleen eventjes van de politieke agenda gehaald.”*

Volgens de geïnterviewde ondernemers, huisvestingsorganisaties, en vertegenwoordigers van Greenport Aalsmeer en betrokken ambtenaren vormt de gemeente Uithoorn hierop een positieve uitzondering. In feite – zo wordt gezegd – is Uithoorn de enige gemeente die zich aan de gemaakte afspraken heeft gehouden en het realiseren van de pensionlocaties heeft gefaciliteerd.

Belang van kwaliteit: het SNF-Keurmerk
Iedere grootschalige locatie in Uithoorn waar arbeidsmigranten overnachten dient te beschikken over het zogenaamde SNF-keurmerk (het Stichting Normering Flexwonen keurmerk). Dit is een landelijk kwaliteitskeurmerk dat aangeeft dat een locatie aan bepaalde kwaliteitsstandaarden voldoet. De SNF schrijft hier zelf over: “Een organisatie die is opgenomen in het 'reguliere' register van SNF voldoet aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten. De norm kent de onderdelen ruimte en privacy, sanitair, veiligheid en hygiëne, voorzieningen, informatievoorziening, brandveiligheid en goed werkgeverschap. Ieder onderdeel bestaat uit een aantal specifieke eisen waaraan de huisvesting moet voldoen. Deze stichting komt voort uit de Nationale Verklaring Tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten die in 2012 is ondertekend door een groot aantal partijen zoals de minister van Binnenlandse Zaken, de VNG en diverse gemeenten.

Een organisatie die zelf geen huisvesting beheert, maar alle huisvesting ten behoeve van arbeidsmigranten inhuurt bij SNF-goedgekeurde ondernemingen, kan zich aanmelden voor het SNF-inhuur-register. De organisatie dient dan te voldoen aan de eisen voor het SNF-inhuur-register en jaarlijks aan te tonen dat voor alle arbeidsmigranten huisvesting wordt gerealiseerd bij SNF-goedgekeurde partijen.”

¹⁸ De wachtlijst bij één huisvestingsorganisatie in Uithoorn bestaat naar eigen zeggen uit zo'n 1500 tot 1600 personen.

Het feit dat de andere gemeenten maar mondjesmaat huisvestingslocaties hebben gerealiseerd komt volgens geïnterviewde medewerkers van de gemeente en andere geïnterviewden deels door publieke tegenstand en maatschappelijke onrust omdat men direct grootschalige locaties wilde realiseren (van enkele honderden personen). In de gemeente Uithoorn is het maximum aan het aantal huisvestingsplekken zoals aangegeven (bijna) bereikt¹⁹ met de verleende vergunningen en heeft de gemeente de handrem gezet op het opzetten van nieuwe locaties.

De stemming binnen de gemeente Uithoorn (bij het college en betrokken ambtenaren) is dat de andere gemeenten eerst aan zet zijn om voor huisvesting van arbeidsmigranten te zorgen. Uit de interviews komt naar voren dat door maatschappelijke en/of politieke druk in de andere gemeenten nog weinig initiatieven van de grond zijn gekomen. Tegelijk wil de gemeente Uithoorn geen regiofunctie vervullen, waardoor de realisatie van meer verblijfplekken in de regio stagneert. Onder meer in Aalsmeer heeft dit langer geduurd dan verwacht, maar is men wel begonnen met de bouw van locaties²⁰.

Huidige opstelling van de gemeente Uithoorn over huisvestingslocaties

Er wordt nu vooral gekeken naar de regio, de gemeente Uithoorn wil dat andere gemeenten actie ondernemen. Vanuit de ondernemers en de huisvestingsorganisaties is begrip voor de huidige opstelling van de gemeente Uithoorn. De gemeente heeft sinds het ondertekenen van het regionale convenant actie ondernomen en huisvesting(locaties) gerealiseerd, terwijl de regiogemeenten achterbleven. Het doel om woonlocaties voor ondernemers in Uithoorn te organiseren lukt hiermee ten dele, wordt aangegeven. Toch geven gesproken ondernemers, maar ook huisvestingsorganisaties aan dat er grote behoefte is aan nog meer ruimte voor huisvesting. De wensen van deze ondernemers en huisvestingsorganisaties gaan verder dan wat de gemeente Uithoorn op dit moment realiseert. Een ondernemer hierover: *“Er moet bestendig beleid voor nieuwe initiatieven komen. De gemeente moet voornamelijk ‘voldoende huisvesting’ kwantificeren, wanneer is er voldoende huisvesting? Het is een prioriteit om het beleid van 2011 te gaan herijken en doorontwikkeling mogelijk te maken”*.

De ondernemers ervaren wel een positieve en open opstelling van de gemeente in dit dossier. De gemeente herkent de huidige problematiek is de ervaring en gaat daarover het gesprek aan met de ondernemers. Ze zien in de gemeente dat men meedenkt en zich bewust is dat de situatie anders is dan tien jaar geleden, zoals in de groeps grootte en de veranderde arbeidssituatie: *“We zijn bezig met plannen waar we goed gesteund worden. Dat zijn dingen voor de lange termijn. Uithoorn is zich goed bewust van de problematiek en staat niet negatief tegenover mogelijke oplossingen. De grootste problematiek is het tekort aan huisvestingen. Daar ga je over in gesprek”*. Deze opstelling ervaren de ondernemers als prettig, de ervaring is wel dat sommige procedures lang duren waardoor het stroperig aanvoelt. Maar de welwillendheid is er.

¹⁹ Op dit moment zijn er gesprekken gaande tussen ondernemers en de gemeente over de invulling van deze laatste vergunning.

²⁰ Via: <https://flexwonen.nl/aalsmeer-eerste-paal-voor-permanente-logiesvoorziening-arbeidsmigranten-flower-tower/>

4.2 Knelpunten rond huisvesting van arbeidsmigranten

Er is sprake van grote krapte op de reguliere woningmarkt in Uithoorn en de regio, waardoor met name starterswoningen lastig te vinden zijn²¹. Dit wordt gekenmerkt door stijgende prijzen en lange wachtlijsten voor een sociale huurwoning en een steeds grotere vraag naar woningen. Een gebrek aan woonplekken voor arbeidsmigranten draagt hier negatief aan bij, dit maakt de druk op de woningmarkt groter in Uithoorn. Naast een druk op de woningmarkt richt het beleid zich ook actief op het voorkomen van illegale en ongewenste situaties, alsmede fysieke en/of sociale incidenten. Deze paragraaf gaat nader in op de al dan niet ervaren knelpunten rond huisvesting van arbeidsmigranten.

In Uithoorn ervaart men weinig incidenten rond huisvesting van arbeidsmigranten

Uit het documentonderzoek en de interviews met verschillende stakeholders zijn geen signalen naar voren gekomen dat er op regelmatige basis fysieke of sociale incidenten plaatsvinden met arbeidsmigranten. In het verleden is er volgens betrokkenen van de gemeente Uithoorn en ondernemers een enkel incident voorgekomen met arbeidsmigranten, maar over het algemeen en vooral de laatste jaren komt dit niet vaak meer voor. De Greenport Aalsmeer stelt dat er met arbeidsmigranten even veel incidenten plaatsvinden als onder de lokale bevolking.

Arbeidsmigranten liggen volgens hen echter eerder onder een vergrootglas en een klein incident kan daardoor snel voor onrust in de samenleving zorgen.

De kwaliteit van de huisvesting draagt in sterke mate bij aan de hoeveelheid incidenten die plaatsvinden. Er wordt strak beheerbeleid gevoerd bij de vier locaties op logiesbasis, waardoor incidenten (die voorheen veelal veroorzaakt werden door overbewoning, drank- of drugsgebruik) na 2011 flink zijn teruggedrongen. De huisvestings- en uitzendorganisaties nemen strenge maatregelen bij overtredingen en gezien de grote vraag naar woonruimte zorgen deze maatregelen en de kans op consequenties voor een laag aantal incidenten bij de 24/7 beheerde pensions. Ook bij het sociaal team van de gemeente Uithoorn komen weinig meldingen binnen, helemaal in verhouding tot overige casussen met mensen van niet-Nederlandse afkomst zoals bijvoorbeeld statushouders. Als er incidenten binnenkomen dan komen deze eigenlijk nooit uit het zogenoemde 'hotel', maar meer vanuit particuliere verhuur waar ook arbeidsmigranten wonen. Kanttekening hierbij wel is dat bij het Sociaal Team het idee leeft dat bij een deel van de doelgroep veel binnen de gemeenschap wordt gehouden. Intern is het nog wel eens in bespreking gebracht hoe deze groep het beste bereikt kan worden. Deze inwoners doen relatief weinig beroep op de hulpverlening, het is een groep die uit het zicht blijft. Ook het Sociaal Team meldt dat incidenten vanuit deze groep onder een vergrootglas liggen.

Onvoldoende aanleiding voor voortzetting beheerscommissie

In 2016 heeft de PVV van de provinciale staten van Noord-Holland enkele schriftelijke vragen gesteld naar aanleiding van een geweldsincident in de Kwakel. Dit incident, en de andere die in de schriftelijke vragen werden benoemd, bleken echter geen verband te houden met arbeidsmigranten. Kort na deze vragen en de realisatie van enkele pensions met logiesfunctie is met onder andere omwonenden, de wijkagent, brandweer, gemeente en verhuurder een beheerscommissie ingericht. Dit om de wensen van verschillende stakeholders in kaart te brengen en eventuele vragen en klachten vanuit de samenleving te bespreken.

²¹ Concept Actieplan Wonen (2017)

Deze beheercommissie is na drie bijeenkomsten – mede op verzoek van de omwonenden – opgeheven, het bleek dat er geen noemenswaardige incidenten of klachten te bespreken waren en de instandhouding niet meer noodzakelijk was.

Neveneffecten onvoldoende huisvesting

Onvoldoende huisvesting voor arbeidsmigranten kan leiden tot verschillende problemen, zowel voor de groep zelf, ondernemers als de lokale bevolking. Vanuit de interviews komen onderstaande ontwikkelingen naar voren die in meer of mindere mate ook in Uithoorn aan de orde zijn. Een tekort aan huisvesting voor arbeidsmigranten leidt tot:

- verslechterde kwaliteit van huisvesting omdat arbeidsmigranten illegaal geplaatst worden in huizen tijdens perioden met piekdrukten;
- illegale kamerverhuur door malafide huisvestingsorganisaties en particulieren, met een gebrek aan controle en mogelijk sociale en/of fysieke overlast tot gevolg;
- vervoersoverlast doordat arbeidsmigranten van buiten Uithoorn naar ondernemers in Uithoorn worden vervoerd;
- het (illegaal) opkopen van woningen door organisaties die vermogender zijn dan de lokale bevolking en daarmee de kans op verdringing op de woningmarkt²²;
- de beschikbare ruimte voor arbeidsmigranten wordt verhuurd aan de ‘hoogste bidder’. Dat wil zeggen: het uitzendbureau dat het hoogste tarief aan de huisvestingsorganisatie betaalt.

Bij gebrek aan huisvesting komt kwaliteit in gevaar

Op dit moment zien de ondernemers dat de mogelijkheden voor huisvesting niet meer aansluiten op het aantal werkzame arbeidsmigranten in de gemeente Uithoorn. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers en huisvestingsorganisaties, maar ook arbeidsmigranten zelf, op zoek gaan naar alternatieven. Denk daarbij onder andere aan het opkopen van woningen die feitelijk niet voor verhuur aan arbeidsmigranten zijn bestemd of verhuur aan meer dan het toegestaan aantal personen. Deze signalen vangen geïnterviewden zowel binnen het dorp als in het buitengebied op. Dit zijn woningen met over het algemeen een lagere kostprijs, en dat gaat ten koste van de lokale bevolking waardoor met name starters een minder grote kans hebben op de woningmarkt door een afnemend aanbod met tegelijk oplopende huizenprijzen. *“Het grootste probleem is dat alle huizen beneden de 3 ton worden opgekocht door ondernemers om buitenlandse arbeidsmigranten te huisvesten. Dat gaat ten koste van starters op de woningmarkt. Bovendien heb je geen zicht op de arbeidsmigranten, ze zitten verspreid en kunnen niet ingeschreven worden”*. Ook komt in de interviews met huisvestingsorganisaties naar voren dat kennismigranten – ofwel de expats, die werkzaam zijn in Amsterdam – ook steeds vaker naar Uithoorn verhuizen vanwege een gebrek aan (betaalbare) woonruimte in Amsterdam. Ook dat leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt. De ambtelijk betrokkene bij het woonbeleid van de gemeente Uithoorn herkent ook de beweging dat de oudere voorraad in de prijsklasse onder plusminus de 300.000 euro wordt opgekocht door tussenpersonen om per kamer te verhuren. Dit is het segment waar ook starters zich op inschrijven. Bij signalering wordt daar actieve handhaving op ingezet.

²² In een reactie geeft de gemeente Uithoorn aan dat hier bij nieuwbouwwoningen op geacteerd wordt door middel van een zelfbewoningsplicht. Dit is van toepassing op deze nieuwbouwwoningen om het opkopen van woningen door organisaties/bedrijven te voorkomen.

Onvoldoende zicht op kwaliteit van bewoning leidt mogelijk tot sociaal onwenselijke situaties

Ook vanuit sociaal oogpunt is het onwenselijk dat huisvesting in de woonwijk plaatsvindt wordt aangegeven: burens hebben liever niet dat in de woning naast hen acht of tien arbeidsmigranten wonen. Niet iedere uitzendorganisatie besteedt voldoende aandacht aan de kwaliteit van woningen waar zij migranten plaatsen. Er wordt verschillend mee omgegaan is de ervaring van de ondernemers. Dit kan zich uiten in een rommelige en onoverzichtelijke uitstraling zoals woningen waar 15 fietsen voor de deur staan. Maar ook de veiligheid kan in het geding komen: het is onduidelijk hoeveel mensen er soms woonachtig zijn per woning. Bij een brand of een andere noodsituatie weet men dan niet hoeveel mensen er in een woning zijn. Dit valt onder het thema handhaving waar men aangeeft: *“Het is een plicht van de gemeente om te controleren (handhaven) hoeveel mensen mogen wonen in een huis”*. Daarnaast vraagt men zich af in hoeverre je als gemeente Uithoorn berekend bent op een substantiële groep arbeidsmigranten – waar in aantallen onvoldoende zicht is – in relatie tot bijvoorbeeld gezondheidszorg en voorzieningen. De aanwezigheid van dergelijke voorziening is immers afgestemd op de omvang van de totale bevolking; bij onderschatting van deze aantallen (door de groep arbeidsmigranten) is het mogelijk dat het aanbod aan voorzieningen onvoldoende aansluit.

Woonlocatie gaat naar hoogste bieder

Over het algemeen zijn medewerkers van de gemeente Uithoorn tevreden met hoe de grootschalige huisvesting georganiseerd is in de gemeente. Er zijn zoals eerder aangegeven weinig incidenten. Maar toch lopen de bedrijven aan tegen de invulling van deze locaties door de aanbieder. De gesproken ondernemers geven aan dat zij hier niet altijd terechtkunnen, dat het commerciële belang groot is en de ‘markt bepaalt en betaalt’. De werkzame arbeidsmigranten in Uithoorn zijn veelal gehuisvest op andere locaties: *“Veel bedden worden nu bezet door mensen die niet in Uithoorn werken, maar bijvoorbeeld door expats. Dat is ook logisch, want de prijs van zo’n bed is te hoog voor onze mensen”*. De ondernemers vragen zich of de keuze van de gemeente destijds de juiste was. Het commercieel uitbesteden van huisvesting zorgt er op dit moment voor dat de huisvestingsorganisatie niet kijkt door wie de bedden gevuld worden en waar zij werkzaam zijn; het tuinbouwperoneel in de gemeente Uithoorn moet nu veelal uitwijken naar andere plekken in de gemeente, maar ook naar buiten de gemeente en zelfs vanuit andere provincies.

Handhaving en capaciteit

Het tekort en de steeds grotere vraag werkt illegale situaties in de hand en zorgt er ook voor dat arbeidsmigranten zelf constructies ontwikkelen. Gesproken ondernemers zien gebeuren dat sommige arbeidsmigranten zelf woningen huren en weer onderverhuren, waardoor er ook veel meer mensen op één locatie wonen. Wat volgens het bestemmingsplan van de gemeente niet is toegestaan: dit staat één huishouden per woning toe. Betrokken medewerkers van de gemeente geven aan dat er over het algemeen een goed beeld bestaat waar illegale situaties zich (mogelijk) voordoen en dat hier periodiek op wordt gecontroleerd. In het geval van een constatering wordt een handhavingstraject opgestart op basis van het bestemmingsplan. Wel zijn er capaciteitsproblemen bij de afdeling handhaving, waardoor er prioriteiten zijn gesteld door de gemeente Uithoorn. Deze zijn vastgelegd in het meerjarenbeleidsplan, waar jaarlijks een uitvoeringsprogramma op wordt geschreven. Er wordt bijvoorbeeld meer gericht op handhaving binnen de woonwijken en minder op buitengebied. De ervaring is dat Uithoorn de situatie voldoende onder controle heeft qua handhaving, vooral ten opzichte van 2016/2017: in die periode werden enkele incidenten rondom arbeidsmigranten gemeld die sindsdien niet lijken voor te komen.

De huisvesting van arbeidsmigranten zal wel een prioriteit blijven is de verwachting, maar deze richt zich vooralsnog dus vooral binnen de kernen. Tabel 4.2 laat een overzicht zien van de plannen en de uitvoeringsprogramma's omtrent handhaving van de gemeente Uithoorn in het kader van huisvesting.

Tabel 4.2 Overzicht handhavingsplannen en uitvoeringsprogramma gemeente Uithoorn i.r.t. arbeidsmigranten en huisvesting

Jaar	Document	Inhoud
2013	Wijziging APV 12 december 2013	Om te kunnen handhaven op onveilige en/of illegale situaties rond de huisvesting van arbeidsmigranten wordt de APV aangepast. De gemeente schrijft: "Dit kan door het opnemen van bepalingen op grond waarvan het hebben van een exploitatievergunning voor het huisvesten van arbeidsmigranten verplicht wordt gesteld. Aan het verkrijgen en verlenen van een dergelijke vergunning stelt de burgemeester nadere eisen en voorwaarden."
2018	Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2019	In het uitvoeringsprogramma van VTH in 2019 staat dat men beter zicht wil krijgen op de groep arbeidsmigranten. Er zouden enkele fysieke en sociale incidenten hebben voorgedaan. Er wordt hiervoor eind 2019 een kwalitatieve analyse uitgevoerd.
2019	Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2019	Er wordt 450 uur gereserveerd voor handhaving op arbeidsmigranten in 2019.

4.3 Effecten en uitdagingen

Het aantal fysieke en sociale incidenten in Uithoorn met arbeidsmigranten is beperkt, maar door de aanhoudende vraag naar arbeidskrachten komt de krappe woningmarkt in Uithoorn mogelijk meer onder druk te staan. Het laatste onderdeel van dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe het beleid tot dusver door de gemeente Uithoorn is ervaren en welke uitdagingen er in de toekomst nog zijn.

Onderwerp voorzichtig weer op de regionale agenda; goede communicatie belangrijk

De gemeente geeft aan dat op dit moment nog ruimte is voor één extra pension binnen de huidige beleidsnotitie uit 2011. Daarmee en daarna is het beleid in feite 'klaar' – zijn alle openstaande locaties ingevuld – en is het de taak van de gemeente om te blijven handhaven op illegale en ongewenste situaties. Aangezien het arbeidsmigrantenbeleid en de groeiende vraag naar arbeidsmigranten een regionale aangelegenheid is, heeft de wethouder in de regio het onderwerp weer op de agenda gezet. De Greenport is op het moment bezig om nieuw beleid te schrijven. Dit is er onder meer op gericht om de opkoop van relatief goedkope huizen door ondernemers en vermogende organisaties voor arbeidsmigranten te reguleren. Dit wordt door meerdere stakeholders ook gezien als noodzakelijk: *"met de andere kant op kijken is niemand geholpen."*

Volgens gesproken stakeholders is het goed dat het onderwerp weer regionaal op de agenda wordt gezet, na het min of meer mislukken van het convenant uit de periode 2013 – 2018. Als dit leidt tot de realisatie van aanvullende huisvestingsmogelijkheden wordt benadrukt dat het van belang is dat er in de communicatie naar o.a. omwonenden voldoende ruimte komt voor 'goede voorbeelden' en transparantie. De Greenport geeft aan dat er op een aantal plekken in Uithoorn, Aalsmeer en in het Westland een goede organisatie rond huisvesting staat, waar omwonenden geen overlast ondervinden. Ook bij de gemeente geven medewerkers aan dat zij in de communicatie vooral op zoek zijn naar succesverhalen om nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Denk hierbij aan het betrekken van omwonenden in de beheercommissies en het bezoeken van locaties (met beheer) waar arbeidsmigranten verblijven.

Huisvesting in Uithoorn niet volledig bezet door 'lokale arbeidsmigranten'

Een andere uitdaging voor de toekomst is het reguleren van de instroom van arbeidsmigranten die elders werken dan in Uithoorn. De grote vraag naar woonlocaties is niet uniek voor de gemeente Uithoorn. Dit speelt ook in veel andere gemeenten. De toestroom van Oost-Europese werknemers blijft groeien, ook in andere branches, waarmee de behoefte aan woonruimten ook groter wordt. In de interviews is een voorbeeld genoemd van Servische arbeidsmigranten die in opdracht van een groot telecommunicatiebedrijf glasvezelkabel aanleggen in de regio Leiden. Deze opdrachtgever heeft een groter budget en kan grotere marges betalen aan de huisvestingsorganisatie, waardoor zij de arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de regio Uithoorn verdringen en de concurrentie toeneemt. Dit gaat ten koste van de huisvestingsmogelijkheden, waar ook de ondernemers in Uithoorn last van hebben: *“De tuinbouw waar de gemeente Uithoorn de woonlocaties voor heeft gerealiseerd, juist die ondernemers kunnen de prijzen niet meer betalen”*.

Meer zicht op registratie van arbeidsmigranten

Zoals eerder aangegeven schat de gemeente in dat er circa 1.000 arbeidsmigranten verblijven in Uithoorn. De gesproken ondernemers denken dat dit een onderschatting is: de verwachting is dat er minimaal 1.500 migranten werkzaam zijn in Uithoorn met uitschieters naar de 2.000 rond de piekdrukke.

Onvoldoende zicht op de omvang van de groep arbeidsmigranten is een gevolg van beperkte registratie. In de gemeente Uithoorn schrijven arbeidsmigranten zich niet in de gemeentelijke basisadministratie. De oorzaak is vooral van technische aard, de gemeente heeft geen toegang tot de ICT-tool die dit mogelijk maakt. Dit is belegd in de regio (Groot-Amsterdam) waar de gemeente niet direct toegang toe heeft, waardoor op dit moment niet duidelijk is hoeveel arbeidsmigranten verblijven in Uithoorn. Dat zijn ook redenen om binnen de Greenport en bij de LTO dit onderwerp te agenderen. Zij zien bijvoorbeeld in de gemeente Westland dat er meer zicht is op de omvang van de populatie vanwege het registreren. Het vraagt wel de benodigde inspanning geeft men aan, maar ook zijn alternatieven te bedenken rond het in- en uitschrijven zoals de verantwoordelijkheid neerleggen bij de werkgever of het uitzendbureau.

5. Rol van de raad

Het laatste onderdeel van deze nota van bevindingen richt zich op de rol van de gemeenteraad rond huisvesting van arbeidsmigranten. Dit hoofdstuk behandelt de informatievoorziening richting de raad en de mate waarin de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitvoeren. Dit hoofdstuk is met name gebaseerd op het groepsgesprek dat is gehouden met de gemeenteraad. De onderzoeksvragen waar we op ingaan: hoe is enerzijds de communicatie tussen de stakeholders en de gemeente en anderzijds tussen het college en de gemeenteraad? Kan de gemeenteraad op basis van de aangeleverde informatie zijn kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein goed waarmaken? In hoeverre zijn er mogelijke verbeteringen aan te geven voor college en raad?

Gemeenteraad geeft aan weinig zicht te hebben op arbeidsmigranten

Het huidige beleid is in 2011 door de gemeenteraad vastgesteld en in navolgende jaren zijn bestemmingsplannen goedgekeurd. Ook dateert uit 2013 het bericht aan de raad aangaande de ondertekende convenant huisvesting arbeidsmigranten in de Greenport Aalsmeer. Bij de ambtelijke organisatie komen vanuit de gemeenteraad weinig vragen binnen over dit onderwerp, in 2018 is wel een uitgebreide memo over de stand van zaken rond (huisvesting van) arbeidsmigranten naar de raad gestuurd.

Raadsvergadering
20 december 2018

In de door de Stuurgroep Greenport Aalsmeer vastgestelde Ruimtelijke Visie zijn alle glastuinbouwgebieden in categorieën ingedeeld. Voor de Uithoornse gebieden worden op basis hiervan dit jaar gebiedsvisies opgesteld. Voor het gebied Kernglastuinbouwgebied is door de gemeente in samenwerking met bureau Imoss uit Amersfoort in december 2017 een visietraject gestart. Daarbij zijn de ondernemers en bewoners nauw betrokken. De visie is vastgesteld met de volgende opmerking: “Beperkt ruimte bieden voor huisvesting van arbeidsmigranten binnen de bestaande beleidskaders.”

Sinds de vorige gemeenteraadsverkiezingen is circa de helft van de raadsleden nieuw. In een gesprek met de gemeenteraad geven meerdere raadsleden aan dat zij wellicht daarom een onvolledig beeld hebben van wat er speelt op dit onderwerp. Het beeld dat gemeenteraadsleden een onvolledig beeld hebben wordt door de portefeuillehouder bevestigd. Echter omdat er na het vaststellen van het beleid geen periodieke terugkoppeling is gegeven over de actualiteit, is er ook geen inhoudelijk politiek debat gevoerd. Daar was dan ook vanuit de dagelijkse actualiteit ook geen aanleiding voor.

Behoeft aan (meer) inzicht, ook in de status van regionale afspraken

Tijdens het gesprek met de gemeenteraad kwam naar voren dat vooral het verkrijgen van meer inzichten in de huidige situatie van arbeidsmigranten gewenst is. Men is benieuwd naar de kwaliteit en kosten van huisvesting en naar de mate waarin de capaciteit aansluit op de ondernemers uit Uithoorn. Vanuit de ambtelijke organisatie hoort de raad niet veel, behalve dat het onder controle is en er geen incidenten zijn. *“Er zijn geen signalen dat er sprake is overlast of dat er problemen zijn dus wordt er vrij weinig aandacht aan besteed. Het lijkt verder goed geregeld en dat het voldoet op deze manier”.*

Dit gaat deels samen met de opzet van het huidige beleid aldus een deel van de raadsleden, in hoeverre dit succesvol is hangt af van de vraag naar locaties. Een deel van de raad gaat er dan ook van uit dat de situatie onder controle is: geen bericht, goed bericht.

Toch geldt dit niet voor alle raadsleden, sommigen vinden dat er te veel onduidelijkheid is rond dit thema en geven aan dat zij onvoldoende informatie ontvangen: *“Ik wil wel weten hoe de stand van zaken is. Zou veel meer de vinger aan de pols willen hebben en dat gebeurt nog niet vanuit de raad”*. Raadsleden zien veel arbeidsmigranten in de samenleving. Enerzijds in de grootschalige woonlocaties, maar ook in de woonwijken. Raadsleden willen graag weten of het goed gaat met deze arbeidsmigranten en of er geen misstanden zijn. Men steekt daarbij ook de hand in eigen boezem, aangezien vragen over dit onderwerp doorgaans niet worden gesteld tijdens bijeenkomsten van de gemeenteraad. De focus lag de afgelopen periode op andere terreinen en ook waren er geen urgente redenen om vragen te stellen waardoor het initiatief uitbleef. De gemeenteraad is de afgelopen jaren vooral geïnformeerd over de status van de regionale afspraken in het kader van de huisvesting zoals tijdens de jaarrekeningen. Ook kwamen in 2019 onderstaande raadsvragen voorbij tijdens programmabegroting in dit jaar.

Beantwoording
raadsvragen
programmabegroting
2019

PvdA: “In Uithoorn wonen veel Oost-Europese arbeidsmigranten. Weten wij hoeveel? Volgens het CBS blijft een groot deel in Nederland wonen. Weten wij hoeveel zich blijvend in Uithoorn vestigen? Zijn er contacten met vertegenwoordigers van arbeidsmigranten? Hebben zij speciale behoeften? Is er oog voor sociaal maatschappelijke zaken, welzijn en integratie van deze arbeidsmigranten? Verwachten wij nog meer arbeidsmigranten in onze gemeente?”

Antwoord: “In het op te stellen veiligheidsbeleid en uitvoeringsplan komt specifieke aandacht voor deze doelgroep. De wens is om deze doelgroep zowel sociaal als fysiek in kaart te brengen.”

Grip: kaderstellende en controlerende rol

De gemeenteraad is enkele keren geïnformeerd over de regionale afspraken, maar het ontbreekt hen aan voldoende grip. Zij worstelen met deze regionale opgave: wat kun je eraan doen als gemeenteraad mochten buurgemeenten de gemaakte afspraken niet nakomen? Maar ook: hoe kun je dan sturen vragen de raadsleden zich af? *“Is er grip op van de ambtelijke organisatie? Dat de raad er niet zich mee hoeft te bemoeien, omdat er wellicht andere belangrijke zaken zijn. Grip als raad hoef je niet altijd te hebben als de ambtelijke organisatie het goed doet.”* Men spreekt daarnaast in de raad over de regels rondom de rechten en plichten van de uitzendbureaus. Er wordt afgevraagd hoe het daar mee staat. Dit lopende rekenkameronderzoek kan hieraan bijdragen geeft men aan: *“Het rekenkameronderzoek is misschien een aanleiding om meer vragen te stellen of om grip te willen uitvoeren. Dan kijken we in welke mate we op dit dossier willen gaan zitten”*. Vanuit de raadsleden komt naar voren dat zij voldoende in positie zijn gebracht om de kaders te stellen. Het huidige beleid – de invulling van de locaties – wat destijds is afgestemd is nog steeds actueel. De controlerende rol is nog niet optimaal wordt aangegeven, vooral vanuit het oogpunt van de raad. Het onderwerp staat niet vaak op de agenda en informatievragen blijven veelal uit, waardoor de situatie van arbeidsmigranten in Uithoorn onvoldoende scherp is hun ogen. De gesproken raadsleden benoemen dat het lastig is contact te leggen met de arbeidsmigranten in Uithoorn. Het ontbreekt hen aan input vanuit de arbeidsmigranten, wordt aangegeven.

A Bronnen

Stukken gemeente Uithoorn	Jaar
Beleidsnotitie huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten, Uithoorn	2011
Samenwerken aan een bloeiend perspectief – Visie en strategie Greenport Aalsmeer 2030	2012
Woonvisie 2013 – 2023	2012
Kadernota bestemmingsplannen Landelijk Gebied	2013
Aanpassing APV (raadstuk)	2013
Ruimtelijke onderbouwing huisvesting arbeidsmigranten	2015
Programmabegroting 2017	2017
Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2017 – 2020	2017
Concept Actieplan Wonen	2017
Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2019	2018
Integraal Veiligheidsbeleid 2019 – 2022	2019
Kadernota 2020	2019
Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2019	2019
Koersplan Sociaal Domein	2020
Stukken referentiegemeenten	Jaar
Regionale Kadernota Huisvesting Arbeidsmigranten, Noordkopgemeenten	2013
Beleid huisvesting arbeidsmigranten, gemeente Woensdrecht	2019
Vaststellen opgave huisvesting arbeidsmigranten en uitgangspunten (grootschalige) voorzieningen, gemeente Tilburg	2019
Beleid huisvesting arbeidsmigranten, gemeente Maasdriel	2019
Beleidsnotitie huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten, gemeente Deurne	2019
Afweegkader grootschalige logiesvoorziening voor arbeidsmigranten in Cuijk, gemeente Cuijk	2019
Overige rapporten en onderzoeken	Jaar
Arbeidsmigranten in beeld , UWV	2015
Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten in regio Rotterdam, Expertisecentrum Flexwonen	2016
Beleid voor EU-migranten (gemeente Westland), Kennisplatform integratie en samenleving	2016
De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland, SEO Economisch onderzoek	2018
Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten, Expertisecentrum Flexwonen	2019
Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten in de gemeente 's-Hertogenbosch, Expertisecentrum Flexwonen	2019
Doeltreffendheid prestatieafspraken wonen, Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer	2020



B Overzicht raadsstukken

Tabel B.1 Chronologisch overzicht gecommuniceerde stukken over arbeidsmigranten en huisvesting

Jaar	Document	Inhoud
2011	Beleidsnotitie huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten	Huidig beleidskader. Schept ruimte voor uitzendbureaus en huisvestingsorganisaties. Om huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren.
2012	Samenwerken aan een bloeiend perspectief – Visie en strategie Greenport Aalsmeer 2030	De gemeenten binnen de Greenport Aalsmeer melden dat ze werken aan een convenant met daarin afspraken over de huisvesting van arbeidsmigranten in de regio.
2012	Woonvisie 2013 – 2023	In deze woonvisie benadrukt de gemeente het belang van kwalitatief goede huisvesting voor arbeidsmigranten. Een goede kwaliteit heeft gunstige effect voor de bewoners zelf, hun werkgevers, maar ook de omgeving tot gevolg.
2013	Kadernota bestemmingsplannen Landelijk Gebied	In dit document geeft de gemeente Uithoorn aan dat er vier principeverzoeken voor vijf locaties van de pensions zijn ingediend. Hieraan wordt principemedewerking verleend. Voor deze locaties moet nog een bestemmingsplan opgesteld worden.
2013	Bericht aan de raad aangaande convenant huisvesting arbeidsmigranten	Bericht aan de raad dat het convenant rond huisvesting van arbeidsmigranten in de Greenport Aalsmeer is ondertekend. In het convenant zijn geen verplichtingen opgenomen die normaliter niet tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoren.
2013	Wijziging APV 12 december 2013	Om te kunnen handhaven op onveilige en/of illegale situaties rond de huisvesting van arbeidsmigranten wordt de APV aangepast. De gemeente schrijft: “Dit kan door het opnemen van bepalingen op grond waarvan het hebben van een exploitatievergunning voor het huisvesten van arbeidsmigranten verplicht wordt gesteld. Aan het verkrijgen en verlenen van een dergelijke vergunning stelt de burgemeester nadere eisen en voorwaarden.”
2015	Ruimtelijke onderbouwing huisvesting arbeidsmigranten	In dit stuk wordt het planologisch mogelijk gemaakt om de vier pensions, genoemd in de beleidsnotitie, te realiseren. Kort hierna start men met de bouw van drie van deze pensions in Uithoorn.
2017	Programmabegroting 2017	In de programmabegroting van 2017 schrijft de gemeente dat er onduidelijkheid is over de inschrijving van arbeidsmigranten. Hierdoor is er een deel toeristenbelasting misgelopen. Kort verblijvende arbeidsmigranten betalen namelijk toeristenbelasting tijdens hun verblijf in Nederland.
2017	Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2017 – 2020	In het beleidsplan van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) wordt geschreven dat er aandacht komt voor controle op huisvesting van arbeidsmigranten in landelijk gebied en de permanente bewoning van tuinhuisen op recreatiepark het Korte Eind. VTH schrijft echter dat er geen capaciteit is voor toezicht op de illegale huisvesting van arbeidsmigranten.
2018	Gebiedsvisie Kernglastuinbouwgebied	Betreft een voorstel voor het doorontwikkelen van ruimte voor huisvesting van arbeidsmigranten. Het bureau Imoss die dit document heeft opgesteld schrijft dat onder meer de huidige beleidslijn voor arbeidsmigranten opnieuw moet worden afgewogen.

2018	Raadsvergadering 2 0 december 2018	In de door de Stuurgroep Greenport Aalsmeer vastgestelde Ruimtelijke Visie zijn alle glastuinbouwgebieden in categorieën ingedeeld. Voor de Uithoornse gebieden worden op basis hiervan dit jaar gebiedsvisies opgesteld. Voor het gebied Kernglastuinbouwgebied is door de gemeente in samenwerking met bureau Imoss uit Amersfoort in december 2017 een visietraject gestart. Daarbij zijn de ondernemers en bewoners nauw betrokken. De visie is vastgesteld met de volgende opmerking: “Beperkt ruimte bieden voor huisvesting van arbeidsmigranten binnen de bestaande beleidskaders.”
2018	Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2019	In het uitvoeringsprogramma van VTH in 2019 staat dat men beter zicht wil krijgen op de groep arbeidsmigranten. Er zouden enkele fysieke en sociale incidenten hebben voorgedaan. Er wordt hiervoor eind 2019 een kwalitatieve analyse uitgevoerd.
2018	Jaarstukken 2018	Greenport Aalsmeer: “Het aantrekken van voldoende en geschikt personeel blijft moeilijk. De inzet van arbeidsmigranten in de sierteeltsector zal zich in de toekomst voortzetten.”
2019	Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2019	Er wordt 450 uur gereserveerd voor handhaving op arbeidsmigranten in 2019.
2019	Beantwoording raadvragen programmabegroting 2019	PvdA: “In Uithoorn wonen veel Oost-Europese arbeidsmigranten. Weten wij hoeveel? Volgens het CBS blijft een groot deel in Nederland wonen. Weten wij hoeveel zich blijvend in Uithoorn vestigen? Zijn er contacten met vertegenwoordigers van arbeidsmigranten? Hebben zij speciale behoeften? Is er oog voor sociaal maatschappelijke zaken, welzijn en integratie van deze arbeidsmigranten? Verwachten wij nog meer arbeidsmigranten in onze gemeente?” Antwoord: “In het op te stellen veiligheidsbeleid en uitvoeringsplan komt specifieke aandacht voor deze doelgroep. De wens is om deze doelgroep zowel sociaal als fysiek in kaart te brengen.”
2019	Integraal Veiligheidsbeleid 2019 - 2022	In het stuk wordt het volgende gemeld: “De afgelopen jaren hebben we voor kortere of langere tijd panden gesloten vanwege hennepsteelt en is veel gehandhaafd op illegale kamerverhuur.”
2019	Kadernota 2020	‘Zorg op arbeidsmigranten’ staat ingepland voor eerste twee kwartalen in 2020. In Q3 2020 moet dit besluitvormend worden behandeld.
2020	Koersplan Sociaal Domein	In het Koersplan sociaal domein staat opgenomen dat mede door de komst van arbeidsmigranten de samenstelling van de bevolking in Uithoorn veranderd.

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl