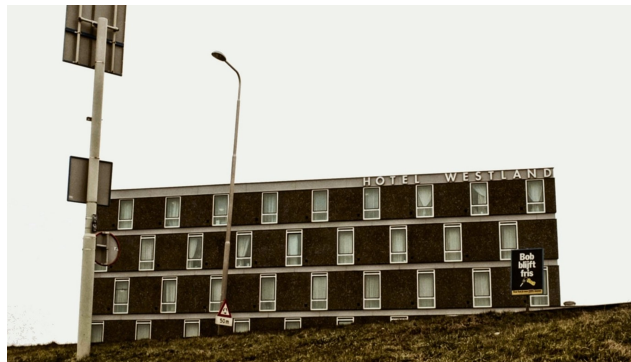


Precaire woonomstandigheden arbeidsmigranten: wie neemt verantwoordelijkheid?

rooilijn.nl/artikelen/precaire-woonomstandigheden-arbeidsmigranten-wie-neemt-verantwoordelijkheid



Bepaalde gemeenten faciliteren de ontwikkeling van grootschalige woonlocaties voor arbeidsmigranten, een voorbeeld is te vinden in de gemeente Westland (foto: Gerard Stolk via Flickr)

Ids Baalbergen, Gideon Bolt en Pieter Hooimeijer

3 april 2023

In de media verschijnen regelmatig berichten over excessieve woonomstandigheden onder arbeidsmigranten. Tijdens de coronacrisis werden deze problemen vooral zichtbaar en schreef het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten een rapport met vijftig aanbevelingen om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. De aanbevelingen vonden veel politieke bijval maar waren niet nieuw. Tien jaar eerder schreef de Commissie Koopmans een rapport dat tot vergelijkbare conclusies kwam. Hoe kan het dat het beleid zo weinig effect heeft gehad? En wat kan de overheid doen om deze beleidsimpasse te doorbreken en meer resultaten te boeken?

Sinds de uitbreiding van het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie is de jaarlijkse instroom van EU-migranten naar Nederland toegenomen van 25.000 in 2004 naar 125.000 in 2019 (CBS, 2021a). Ondanks het belang van hun inzet voor de Nederlandse economie kampen arbeidsmigranten al decennialang met ondermaatse woonomstandigheden. Zo concludeerde de Commissie Koopmans (2011, p7.) tien jaar geleden al dat “Nederland niet in staat is geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit

Midden- en Oost- Europa in goede banen te leiden”. Verder stelde de Commissie dat in het beleid vooral een sense of urgency en concrete, meetbare doelstellingen ontbraken rond de huisvesting van de migranten. De bevindingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2021) laten zien dat de misstanden rond de huisvesting van arbeidsmigranten onveranderd groot zijn. Er is sprake van een beleidsimpasse.

Onderzoek

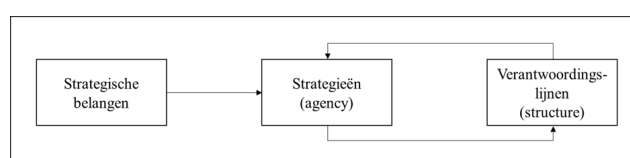
Het doel van ons onderzoek is om de onderliggende oorzaken daarvan te achterhalen, inzicht te bieden in relevante beleidsontwikkelingen, en aanbevelingen te doen om de beleidsimpasse te doorbreken. We kijken hierbij naar de posities en de onderlinge relaties tussen de betrokken publieke en private partijen met behulp van de theorie van Klijn en Koppejan (Klijn & Koppejan 2016). Volgens hen kunnen impasses in beleidsnetwerken worden veroorzaakt door complexiteit in één of meer dimensies van het netwerk. Dit onderzoek richt zich op de institutionele en de strategische dimensie, en in het bijzonder op de relatie tussen deze twee dimensies.

Binnen de institutionele dimensie vormen verantwoordingslijnen een cruciale factor; verantwoordingslijnen bepalen aan wie en op welk moment betrokkenen formeel of informeel verantwoording af moeten leggen over het eigen optreden.

Verantwoordingslijnen kunnen een directe invloed hebben op het handelen van betrokkenen via formele consequenties, maar het gedrag van betrokkenen kan ook beïnvloed worden door het vooruitzicht van potentiële consequenties in de toekomst. Institutionele complexiteit ontstaat door een gebrek aan verantwoordingslijnen (een betrokkene kan niet aangesproken worden op het handelen) of een overvloed daarvan (een betrokkene moet zich verantwoorden naar verschillende betrokkenen die botsende evaluatiecriteria toepassen) (Bovens, 2007).

Binnen de strategische dimensie ontstaat er complexiteit wanneer betrokkenen uiteenlopende belangen hebben maar tegelijkertijd wederzijds afhankelijk zijn. Vanwege de wederzijdse afhankelijkheid kunnen betrokkenen problemen niet zelfstandig oplossen. Daarom zullen ze strategieën toepassen om hun eigen belangen zo goed mogelijk te behartigen.

Er bestaat vaak een wisselwerking tussen de strategische dimensie (agency) en de institutionele dimensie (structure). Betrokken partijen moeten zich houden aan bestaande verantwoordingslijnen, maar tegelijkertijd kunnen ze er een belang bij hebben om deze verantwoordingslijnen te beïnvloeden (Yang, 2012). Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de relatie tussen de twee dimensies van complexiteit.



Figuur 1. Schematisch overzicht van de relatie tussen institutionele en strategische complexiteit (Baalbergen, Bolt, Lin & Hooimeijer, 2023)

De analyse van het beleidsnetwerk wordt toegepast op de regio Rotterdam – Den Haag. In deze regio woont het grootste aantal arbeidsmigranten in Nederland (CBS, 2021b). Ze werken onder andere in de tuinbouw, logistiek en de bouw- en vleesverwerkende industrie. Deze bedrijven bevinden zich vooral in de minder verstedelijkte gebieden van de regio, maar gezien het relatief grote huisvestingsaanbod in de steden vinden arbeidsmigranten daar vaak hun woonplek. Om deze reden vormen de woonomstandigheden dan ook een regionaal vraagstuk.

Voor het onderzoek hebben we beleidsrapporten bestudeerd, nationale, provinciale, en gemeentelijke debatten geanalyseerd, en publieke conferenties bijgewoond. Ook hebben we tussen september 2021 en januari 2022 interviews gehouden met 21 betrokkenen waaronder de voorzitter van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Emile Roemer), publieke overheden op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, private en maatschappelijke partijen.

De beleidsimpasse

Formeel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het zorgen voor voldoende huisvesting voor hun inwoners. Bij (arbeids-)migranten ligt dit echter complexer omdat zij pas na aankomst inwoner worden van een gemeente. Daarom wordt de spreiding van arbeidsmigranten op dit moment bepaald door het lokale aanbod van woonruimte. Dit heeft geleid tot een ongelijke spreiding van de migranten en daarmee een onevenredige verdeling van de lasten (Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021). Gemeenten zijn niet in staat om onderling tot een ‘eerlijke’ spreiding van arbeidsmigranten te komen. Bepaalde gemeenten willen dat de provincie de regie op zich neemt, maar een beleidsexpert in Den Haag stelde dat de provincie momenteel “erg terughoudend” is om dat te doen. Volgens een beleidsexpert bij de provincie Zuid-Holland heeft “iedere gemeente een verantwoordelijkheid en moet een regio hier onderling het gesprek over aangaan.” Daarom heeft de provincie alle woonregio’s gevraagd om een visie te ontwikkelen op de huisvesting van arbeidsmigranten. Een beleidsexpert in een van de woonregio’s in Zuid-Holland reageerde hier terughoudend op: “Wij hebben een vrijwillig samenwerkingsverband. Daar moet je zo’n taakstellingsdiscussie niet naartoe willen schuiven, want dan ben je op voorhand bezig het probleem bij je weg te definiëren”. Hieruit blijkt dat betrokken partijen verantwoordelijkheden op elkaar afschuiven en naar elkaar wijzen. Dit gebeurt tussen gemeenten onderling en tussen overheden op verschillende schaalniveaus. Ze kunnen dit doen omdat verantwoordingslijnen ontbreken. De situatie is dus institutioneel complex.

Ook de strategische complexiteit is groot omdat de partijen uiteenlopende, en soms zelfs conflicterende belangen hebben. Deze belangen kunnen economisch of sociaalpolitiek van aard zijn, of kunnen te maken hebben met het beschermen van de status quo. Gemeenten met bedrijven die afhankelijk zijn van arbeidsmigratie, zoals de tuinbouw en de logistiek, hebben belang bij de regeling van huisvesting voor de migranten vanwege hun economisch belang. Daarom stelt de voormalige wethouder van Westland: “Als gemeente hebben wij 14 tot 16.000 mensen bij ons werken. Die mensen die hebben een

goede fatsoenlijke plek nodig. En dat is ook in het belang van Westland, of vooral ook in het belang van Westland dat we daar substantiële aantallen huisvesten.” Wethouders in het Westland en Lansingerland stellen dat een gebrek aan (adequate) woonruimte ertoe kan leiden dat arbeidsmigranten niet langer bereid zijn om naar Nederland te komen en in hun land van oorsprong blijven of een ander land kiezen.

In andere gemeenten spelen sociaalpolitieke overwegingen een grotere rol dan economische belangen. Rotterdam en Den Haag stellen dat de lusten en lasten van arbeidsmigratie momenteel oneerlijk verdeeld zijn over de regio, omdat arbeidsmigranten die in Rotterdam en Den Haag wonen vaak (in respectievelijk 79% en 76% van de gevallen) in andere gemeenten werken (Gemeente Den Haag, 2020; Gemeente Rotterdam, 2021; PBLQ, 2020). Aangezien er in de regiogemeenten te weinig huisvesting beschikbaar is voor arbeidsmigranten, kopen investeerders woningen op in Rotterdam en Den Haag om er vervolgens arbeidsmigranten in onder te brengen. Volgens de gemeenten zet dit de sociale cohesie van sociaal kwetsbare wijken onder druk, gaat het vaak gepaard met overbewoning die kan zorgen voor onveilige situaties, verkeerscongestie, en geluidsoverlast, en kan “de Hagenaar met een smalle beurs geen woning meer [...] kopen” (Gemeente Den Haag, 2020, p. 4).

Ten slotte zijn er gemeenten zonder directe economische en sociaalpolitieke belangen die een belang hebben bij behoud van de status quo. Een consultant die de regio Haaglanden ondersteunt in het bereiken van een akkoord over de verdeling van arbeidsmigranten over de regio stelde: “[Gemeente x] heeft geen enkel belang om zich hieraan te committeren. Waarom zouden ze? Ja, het gevoel dat ze dan straks in de relatie met [gemeente y] bij een ander onderwerp misschien beter zijn, maar op het onderwerp sec heeft [gemeente x] geen belang.” Gemeenten kunnen een belang hebben bij het behouden van de status quo omdat huisvesting voor arbeidsmigranten mogelijk leidt tot maatschappelijke onrust, druk op een al verhitte woningmarkt, en een toename van het aantal vervoersbewegingen.

De beleidsimpasse rond de zorg voor voldoende woongelegenheden voor arbeidsmigranten is dus het resultaat van een wisselwerking tussen het gebrek aan verantwoordingslijnen (institutionele complexiteit) en de uiteenlopende belangen van betrokken partijen (strategische complexiteit). Door het gebrek aan verantwoordingslijnen kunnen betrokkenen hun eigen belangen nastreven, en vanwege uiteenlopende belangen pleiten zij voor de implementatie van verschillende verantwoordingslijnen.



De glastuinbouwsector maakt al decennialang gebruik van de inzet van arbeidsmigranten (Foto [DennisM2](#) via [Flickr](#))

Ontwikkelingen sinds Rutte IV

Sinds het coalitieakkoord tussen de VVD, D66, CDA en ChristenUnie in januari 2022 is er een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening [VRO] die stelt dat er “Te veel is geloofd dat de markt als vanzelf een oplossing zou bieden. Te lang is gedacht dat de optelsom van alle gedecentraliseerde keuzes als vanzelf zou leiden tot de oplossing van de vraagstukken waar we als Nederland als geheel voor staan.” (Ministerie van BZK, 2022a, p1). Daarom wordt benadrukt dat de overheid de regie op de volkshuisvesting weer op zich moet gaan nemen. Dit zou je kunnen zien als een pleidooi voor de implementatie van extra verantwoordingslijnen naar de overheid. De precieze invulling van deze regie op de huisvesting van arbeidsmigranten is tot nu toe echter nog weinig concreet.

Het belangrijkste instrument waarmee de overheid de regie wil hernemen op de huisvesting van arbeidsmigranten is de invoering van regionale woonzorgvisies. Vanaf 2023 moeten gemeenten de huisvesting van aandachtsgroepen regionaal afstemmen door het maken van bestuurlijke afspraken. Deze afspraken worden vervolgens opgenomen in de gemeentelijke woningbouwprogrammering (Ministerie van BZK, 2022c). De verwachting is hierbij dat iedere gemeente een fair share neemt in de huisvesting van aandachtsgroepen (Ministerie van BZK, 2022d). Wat een fair share inhoudt bij groepen als statushouders, ouderen en woonwagenbewoners lijkt relatief eenvoudig; statushouders worden bijvoorbeeld wettelijk verspreid over Nederlandse gemeenten.

Bij de huisvesting van arbeidsmigranten ligt dit ingewikkelder. Om tot een verdeling van arbeidsmigranten over een woonregio te komen moeten gemeenten de behoefte aan huisvesting van arbeidsmigranten in kaart te brengen (Ministerie van BZK, 2022b). Volgens een beleidsexpert van de provincie Zuid-Holland worden gemeenten het ondanks onafhankelijk onderzoek van PBLQ (2020) in het huidige stelsel vaak niet eens over het aantal arbeidsmigranten dat werkzaam en woonachtig is in de gemeenten. De oorzaak hiervan is de gebrekkige gemeentelijke registratie van arbeidsmigranten. Ook stellen verschillende betrokkenen dat gemeenten met een economie die draaiende wordt

gehouden door arbeidsmigranten een grotere verantwoordelijkheid voor hun huisvesting hebben dan andere gemeenten. De voormalige wethouder van Lansingerland – waar veel arbeidsmigranten werkzaam zijn in de logistieke sector – stelt echter dat distributiecentra diensten leveren voor de hele regio en dat huisvesting daarom een regionale verantwoordelijkheid is. Hier valt uit op te maken dat gemeenten het vaak niet eens kunnen worden over een eerlijke verdeling vanwege tegenstrijdige belangen, kortom, strategische complexiteit.

Bovendien ligt het onderwerp gevoelig in regionale samenwerkingsverbanden. Zo stelde een beleidsexpert in de gemeente Rotterdam dat niet alle gemeenten bereid zijn om het onderwerp in regionaal verband te bespreken. Binnen de woonregio Haaglanden werd een consultancybureau ingeschakeld omdat gemeenten het onderling niet eens konden worden over een eerlijke verdeling van woonruimte voor arbeidsmigranten. Er kunnen dan ook vraagtekens gezet worden bij de haalbaarheid van het maken van regionale woonzorgvisies voor arbeidsmigranten. De verantwoordelijkheid wordt met invoering van de woonvisies gedelegeerd naar regionale samenwerkingsverbanden, terwijl de afgelopen jaren is gebleken dat zij niet over de middelen en/of de politieke wil beschikken om tot afspraken te komen.

Op papier wordt het probleem van deze strategische complexiteit verholpen door meer regie vanuit de provincie en daarmee verminderde institutionele complexiteit. Wanneer gemeenten er niet in slagen om hun fair share te nemen krijgt de provincie vanaf 2024 een wettelijke interventiemogelijkheid via de wet Versterking regie volkshuisvesting (Ministerie van BZK 2022c). Het is echter de vraag of provincies bereid zullen zijn om op dit punt te interveniëren in gemeentelijk beleid. In het huidige stelsel hebben provincies ook de mogelijkheid om in te grijpen via zienswijzen of reactieve aanwijzingen, maar deze instrumenten worden nu nauwelijks gebruikt (Randstedelijke Rekenkamer, 2019). Hieruit wordt duidelijk dat het gebrek aan verantwoordingslijnen niet alleen invloed heeft op de keuzes die gemeenten maken, maar ook op het handelen van overheden op andere niveaus. Ingrijpen in het ruimtelijke beleid van gemeenten door provincies of de nationale overheid om de huisvesting van migranten mogelijk te maken ligt extreem gevoelig; de ophef die vorig jaar ontstond in de gemeente Tubbergen na de toepassing van het Ruimtelijk ordeningsinstrumentarium door de Rijksoverheid is een recent voorbeeld.



Arbeidsmigranten zijn in toenemende mate werkzaam in de logistieke industrie (foto: [Chris Watt](#) via [Flickr](#))

Conclusies en aanbevelingen

Sinds de benoeming van Hugo de Jonge als minister voor VRO wordt het belang van regie op de volkshuisvesting in een groot aantal publicaties benadrukt. Toch blijft het onduidelijk op welke manier daar invulling aan gegeven wordt bij de huisvesting van arbeidsmigranten. Het voeren van regie vergt politiek gevoelige keuzes en de inrichting van formele verantwoordingslijnen waarbij gemeenten, regio's, provincies en de nationale overheid de benodigde middelen in handen krijgen om tot resultaten te kunnen komen.

Mogelijk biedt de Wet versterken regie volkshuisvesting hier uitkomst, maar er is op dit moment nog veel onduidelijk over de uitwerking van deze wet. Verplichte regionale woonzorgvisies voor arbeidsmigranten vormen de achilleshiel van het voorgestelde beleid. Op grond van onze bevindingen verwachten we dat gemeenten die vrijwillig regionaal samenwerken niet in staat zullen zijn om bindende onderlinge afspraken te maken over de huisvesting voor arbeidsmigranten, dit vanwege het gebrek aan verantwoordingslijnen (institutionele complexiteit) en de uiteenlopende belangen (strategische complexiteit). Op basis van het verleden lijkt het verder onrealistisch om te verwachten dat provincies of de nationale overheid zullen ingrijpen wanneer er lokaal onvoldoende huisvesting voor (arbeids)migranten gerealiseerd wordt.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) stelt dat de huisvesting van arbeidsmigranten een regionale opgave is die samenwerking vereist tussen gemeenten. De analyse van de beleidsimpasse laat echter zien dat zo lang als heldere verantwoordingslijnen ontbreken regionale samenwerkingsverbanden niet in staat zullen zijn om tot woningmarktafspraken te komen over de huisvesting van arbeidsmigranten. Publieke overheden zullen hier pas verantwoordelijkheid voor nemen wanneer zij daadwerkelijk verantwoording af moeten leggen over hun gevoerde beleid waarbij er consequenties worden verbonden aan hun functioneren.

De huidige studie beperkt zich tot twee dimensies van complexiteit binnen het beleidsnetwerk. Nader onderzoek is nodig om licht te werpen op de derde dimensie van complexiteit: inhoudelijke onenigheid over de juiste oplossingsrichting (substantieve complexiteit). Waar lokaal, provinciaal en nationaal beleid zich tot nu toe vooral richt op de ontwikkeling van grootschalige woonlocaties voor arbeidsmigranten, zet wetenschappelijk onderzoek grote vraagtekens bij de gevolgen van deze manier van huisvesten voor het welzijn van arbeidsmigranten (Ulceluse, Bock & Haartsen, 2021).

Literatuur

Baalbergen, I., Bolt, G., Lin, Y., & Hooimeijer, P. (2023) Governance networks and accountability patterns in the provision of housing for migrants: the case of Central and Eastern European workers in the Netherlands. *Housing, Theory and Society*: 1-24

Bovens, M. (2007) Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. European law journal 13(4):447-468

CBS (2021a) Vooral minder immigranten van buiten de EU, Den Haag

CBS (2021b) CBS Migrantenmonitor 2019, Den Haag

Commissie Koopmans (2011) Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Den Haag

Gemeente Den Haag (2020) Voortgangsrapportage aanpak huisvesting arbeidsmigranten, Den Haag

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016) Governance networks in the public sector, Routledge

Ministerie van BZK (2022a) Staat van de Woningmarkt Jaarrapportage 2020, Den Haag

Ministerie van BZK (2022b) Programma Een thuis voor iedereen, Den Haag

Ministerie van BZK (2022c) Staat van de volkshuisvesting, Den Haag

Ministerie van BZK (2022d) Nationale woon- en bouwagenda, Den Haag

PBLQ (2020) EU-arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland, Den Haag

Randstedelijke Rekenkamer (2019) Bouwen aan regie. Onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen, Amsterdam

Ulceluse, M., Bock, B., & Haartsen, T. (2021) A tale of three villages: Local housing policies, well-being and encounters between residents and immigrants. Population, Space and Place 28(8):1-11.

Yang, K. (2012) Further understanding accountability in public organizations: Actionable knowledge and the structure–agency duality. Administration & Society 44(3):255-84.



Ids Baalbergen

Ids is promovendus aan de afdeling Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht.

Gideon Bolt

Gideon is stadsgeograaf en werkzaam als universitair hoofddocent bij de afdeling Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht



Pieter Hooimeijer

Pieter is emeritus-hoogleraar bij de afdeling Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht



Artikel gegevens:

Auteur(s): Ids Baalbergen, Gideon Bolt en Pieter Hooimeijer

Artikelnummer: jaargang 56/

3 april 2023

De tekst en tabellen in deze bijdrage zijn gepubliceerd onder een [CC BY-NC-ND licentie](#).
Voor hergebruik van foto's en illustraties dient u contact op te nemen met Rooilijn.