

Informatie voor de raad

Onderwerp	-	Bestuursopdracht Arbeidsmigranten
Portefeuillehouder	-	A. Schuurman (wethouder)
Eenheid	-	Visie en Strategie
Contactpersoon	-	Maarten Sinnema
Contactgegevens	-	m.sinnema@dalfsen.nl
Openbaarheid	-	Openbaar

Behandeld in collegevergadering van
Behandeling in raadsvergadering van

4 juli 2023
25 september 2023

Kernboodschap:

Het college van B&W stelt u voor kennis te nemen van:
De bestuursopdracht Arbeidsmigranten

Toelichting:

De regionale economie groeit en er is een omvangrijke behoefte aan personeel. Bedrijven zetten steeds vaker arbeidsmigranten in om aan de groeiende arbeidsvraag te voldoen. Het landelijke Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie-Roemer) heeft recent op de kaart gezet dat deze arbeidsmigranten "geen tweederangsburgers" zijn.

Echter, in de praktijk wonen en leven veel arbeidsmigranten in Nederland in ongewenste omstandigheden. Zo worden ze -vaak oneigenlijk en ondermaats- gehuisvest in recreatiewoningen op vakantieparken, in units op boerenerven en in verkamerde woningen. Daarbij is hun gezondheid en welzijn vaak slecht. Maar maken ze minder gebruik van beschikbare voorzieningen, doordat ze veelal aan het zicht van instanties onttrokken blijven. En meer dan gemiddeld is bij deze groep sprake van arbeidsuitbuiting: een situatie waarin werknemers in onmenselijke omstandigheden moeten werken.

Diverse overheidsinstanties en partijen in Nederland plegen inmiddels inzet om in deze omstandigheden verandering te brengen. Ook in Dalfsen voelen wij als college de bestuurlijke plicht om invulling te geven aan het vraagstuk rond de arbeidsmigrant. Op dit vraagstuk zijn geen specifieke doelen voorzien in het coalitieakkoord.

In een bestuursopdracht heeft het college vastgelegd welke eerste stappen we willen zetten, om arbeidsmigranten geen tweederangs Dalfsenaren te laten worden of zijn. Onze aanpak richt zich op drie aspecten:

1. Goede huisvesting van arbeidsmigranten verdient beleidsmatig onze aandacht
2. Ongewenste woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten pakken we aan
3. Arbeidsuitbuiting willen we samen tegengaan

Het college heeft zich daarbij laten inspireren door het werk van de commissie Roemer. Helaas zijn er op dit moment geen regionale of provinciale initiatieven waarop we kunnen aansluiten. Mocht dit de komende tijd ontstaan, dan zullen we hierop aansluiting maken.

Financiën:

Voor deze werkwijze zijn geen extra middelen nodig. Benodigde werkzaamheden kunnen verricht worden vanuit de bestaande formatie.

Vervolg:

In het kader van arbeidsuitbuiting zal het college in het vierde kwartaal van 2023 een eerste kennissessie met lokale ondernemers organiseren. Via de griffie zullen ook raadsleden hiertoe een uitnodiging ontvangen.

Bijlagen:

1. Bestuursopdracht "Arbeidsmigranten: geen tweederangs Dalfsenaren"
2. Rapport commissie-Roemer (2020) "Geen tweederangs burgers"

Burgemeester en wethouders van de gemeente Dalfsen,

de burgemeester
drs. E. van Lente

de gemeentesecretaris
H.J. van der Woude



Bestuursopdracht Arbeidsmigranten

“Geen tweederangs
Dalfsenaren”

Bestuursopdracht Arbeidsmigranten

“Geen tweederangs Dalfsenaren”

Auteur: Maarten Sinnema
Eenheid: Visie & Strategie
Datum: 28 juni 2023
Versie: 1.0

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	4
1.1 <i>Aanleiding</i>	4
1.2 <i>Doelstelling en probleemstelling</i>	4
2 Context.....	5
2.1 <i>Wet- en regelgeving</i>	5
2.2 <i>Gemeentelijke kaders</i>	5
3 Proces	6
3.1 <i>Aanpak</i>	6
3.2 <i>Betrokkenen</i>	6
3.3 <i>Planning</i>	6
3.4 <i>Communicatie</i>	6
4 Randvoorwaarden	7
4.1 <i>Capaciteit</i>	7
4.2 <i>Budget</i>	7
4.3 <i>Risico's</i>	7

1 Inleiding

De bestuurlijke startnotitie beschrijft het proces dat doorlopen gaat worden (een plan van aanpak) en is verkennend en procedureel van aard. In een startnotitie wordt vastgelegd wat het onderwerp is en waarom een traject van beleidsvorming nodig is. Zonder al te diep in te gaan op de inhoud wordt weergegeven wat de aanleiding is, welke probleemstelling moet worden onderzocht en welke fasen in het proces volgen en hoe de planning er uit ziet.

1.1 Aanleiding

De regionale economie groeit en er is een omvangrijke behoefte aan personeel. Bedrijven zetten steeds vaker arbeidsmigranten in om aan de groeiende arbeidsvraag te voldoen. Het landelijke Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie-Roemer) heeft recent op de kaart gezet dat deze arbeidsmigranten “geen tweederangsburgers” zijn.

Echter, in de praktijk wonen en leven veel arbeidsmigranten in Nederland in ongewenste omstandigheden. Zo worden ze -vaak oneigenlijk en ondermaats- gehuisvest in recreatiewoningen op vakantieparken, in units op boerenerven en in verkamerde woningen. Daarbij is hun gezondheid en welzijn vaak slecht. Z minder gebruik van beschikbare voorzieningen, doordat ze veelal aan het zicht van instanties onttrokken blijven. En meer dan gemiddeld is bij deze groep sprake van arbeidsuitbuiting: een situatie waarin werknemers in onmenselijke omstandigheden moeten werken.

Diverse overheidsinstanties en partijen in Nederland plegen inmiddels inzet om in deze omstandigheden verandering te brengen. Ook in Dalfsen voelen wij als college de bestuurlijke plicht om invulling te geven aan het vraagstuk rond de arbeidsmigrant. Op dit vraagstuk zijn geen specifieke doelen voorzien in het coalitieakkoord.

In deze bestuursopdracht leggen we vast wat onze uitgangspunten en ambities zijn, om arbeidsmigranten geen tweederangs Dalfsenaren te laten worden of zijn.

1.2 Doelstelling en probleemstelling

De arbeidsmigrantenproblematiek is een ingewikkeld vraagstuk. We weten -zelfs landelijk- niet precies om welke aantallen het gaat en hoe snel deze groeit. Ook is een groot deel van de groep uit het zicht en onbereikbaar, omdat ongeveer de helft zich niet registreert als inwoner (BRP) of als niet-ingezetene (RNI). Vermoedelijk komt dit omdat migranten starten met de intentie of formule van seizoensarbeid (korter dan 4 maanden), waarvoor geen registratieplicht geldt. Maar dit korte verblijf verschuift glijdende wijs naar een langduriger of zelfs structurele vestiging. Waarna er geen ‘logisch’ moment is om zich alsnog in te schrijven, tenzij een controle of campagne dit aan het licht brengt.

Ook om een andere reden is het ingewikkeld. De problematiek rond deze ‘aandachtsgroep’ snijdt namelijk dwars door onze beleidsterreinen heen: van wonen, economie, arbeidsmarkt en recreatie tot burgerzaken, ondermijning, arbeidsparticipatie en samenlevingszaken. Er is niet per se 1 terrein dominant, ze grijpen allemaal op elkaar in.

Tevens stelt het grensoverstijgende samenwerking aan de orde. Omdat werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters (en dus ook de pendelende arbeidsmigrant zelf) niet enkel binnen onze gemeentegrenzen actief zijn. Ondertussen zijn in onze regio geen initiatieven of programma’s actief, waarop we als Dalfsen eenvoudig kunnen aansluiten.

Ondanks die ingewikkeldheid, willen we onze bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen. Doen wat nu het goede lijkt. We hebben er vertrouwen in dat de gekozen stappen adequaat zijn. Maar mocht toch eind 2024 blijken dat de huidige stappen onvoldoende effect sorteren, dan heroverwegen we onze aanpak.

We werken deze collegeperiode (2023-2025) aan drie ambities op de doelgroep arbeidsmigranten:

1. Goede huisvesting van arbeidsmigranten verdient beleidsmatig onze aandacht.

Arbeidsmigranten (zie definitie A.) hebben recht op een goede woning. Daarom betrekken we deze als een van de aandachtsgroepen bij onze integrale woonopgave. In een tijd van woningschaarste gaat het daarbij om het maken van goede bestuurlijke afwegingen en om het toevoegen van nieuwe (flexibele) woningen. Daarnaast gaat het om divers (nieuw) wooninstrumentarium om kwalitatief en kwantitatief te sturen op de woningvoorraad. Concreet geven we deze ambitie vorm in onze nieuwe woonzorgvisie (2024). Vooruitlopend op deze visie richten we al wel per 1 januari 2024 het verplichte meldpunt Goed verhuurderschap in, zodat misstanden gemeld kunnen worden bij de gemeente in het licht van ambitie 2.

2. Ongewenste woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten pakken we aan.

Huisvesters hebben een grote verantwoordelijkheid om te zorgen voor adequate woon- en leefomstandigheden (zie definitie B.). Dit geldt zowel voor aanbieders van kleinschalige woonlocaties als voor eigenaren van vakantieparken. De gemeente houdt hierop toezicht. Concreet doen we dit door planmatig op pad te gaan en ter plaatse te adviseren en integraal te controleren op (on)veilige situaties. We maken rapport op, verwerken opgehaalde informatie in onze registraties en stellen termijnen aan de verantwoordelijke om de geconstateerde tekortkomingen te herstellen. Op situaties rond onveilige woonsituaties of zelfs arbeidsuitbuiting (zie ambitie 3) zetten we hard in. Op overige aspecten handhaven we proportioneel. Door publiek te communiceren over controles, werken we ook aan preventie. We waarderen daarin ook positief gedrag en goede voorbeelden. Bij ons plan gebruiken we de landelijke aanbevelingen als inspiratie en checklist, om stapsgewijs steeds integraler te werk te gaan.

3. Arbeidsuitbuiting willen we samen tegengaan.

Ook werkgevers hebben een grote verantwoordelijkheid. We willen werkgevers in Dalfsen stimuleren om die zo breed mogelijk te nemen. Daarom bouwen we met lokale ondernemers en regionale partners aan meer kennis over het thema arbeidsuitbuiting (zie definitie C.) en het aanpakken daarvan. We maken hierbij gebruik van de kennis bij het RIEC. Concreet doen we dat door regionaal een alliantie te vormen met betrokken ondernemers (werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters), buurgemeenten en kennispartners. We starten vanuit een eerste, agenderende kennissessie met lokale ondernemers. Dit moet leiden tot meer gezamenlijk begrip en grip op dit vraagstuk. Die aanpak bouwen we daarna regionaal uit. Zo mogelijk in samenwerking met partijen als Regio Zwolle en de provincie Overijssel.

We hanteren de volgende definities:

- A. Arbeidsmigrant.** Iemand die afkomstig is uit een ander land, die tijdelijk in Nederland verblijft om hier te werken. Seizoenswerkers (korter dan vier maanden) laten we hierbij buiten beschouwing, net als arbeidsmigranten die zich inmiddels duurzaam in Nederland hebben gevestigd. Voornamelijk gaat het om EU-burgers ("MOE-landers") die gebruik maken van het vrije verkeer van werknemers en diensten. In veel gevallen worden zij hierheen gehaald door een uitzendorganisatie of andere werkgever in bijvoorbeeld de tuinbouw-, distributie- of de bouwsector, om laag- of ongeschoold werk te verrichten.
- B. Ongewenste woon- en leefomstandigheden.** Situaties waarin gerealiseerde short stay, mid stay of long stay oplossingen niet voldoen aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit of wetgeving rondom geurhinder, geluidshinder en externe veiligheid. Maar ook in bredere zin gaat het -in termen van het aanjaagteam- om 'ondermaatse, verloederde huisvesting met weinig faciliteiten'. Omstandigheden die ook kunnen worden aangetroffen bij particuliere huisvesting van bijvoorbeeld studenten en statushouders. Verder gaat het binnen deze definitie ook om de wettelijke richtlijnen rond 'goed verhuurderschap', waarlangs gemeenten vanaf 2024 moeten handhaven op (on)gewenst gedrag van verhuurders en verhuurbemiddelaars.
- C. Arbeidsuitbuiting.** Een vorm van mensenhandel waarbij iemand in onmenselijke omstandigheden moet werken en soms ook zijn of haar inkomsten moet afstaan. Regelmatig is daarbij sprake van dwang, geweld, chantage, fraude en misleiding. Arbeidsuitbuiting komt voor in alle sectoren, waaronder de land- en tuinbouw, horeca, particuliere huishoudens, bouw en in de schoonmaak-en uitzendbranche. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting werken niet altijd onder dwang. Ook als iemand het werk vrijwillig uitvoert, kan er sprake zijn van uitbuiting.

2 Context

Om helder te krijgen welk traject doorlopen moet worden, is het noodzakelijk om te schetsen hoeveel beleidsruimte er is.

2.1 Wet- en regelgeving

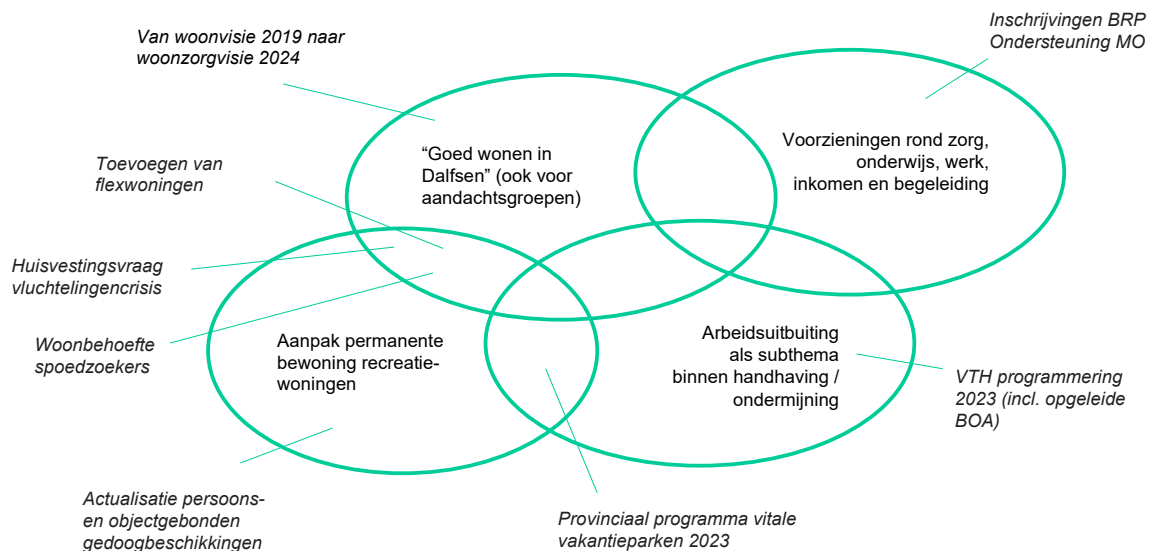
Op landelijk niveau heeft de commissie Roemer (2020) in kaart gebracht welke wet- en regelgeving geldt voor deze aandachtsgroep en welke kaders nadere aandacht verdienen. De commissie sorteert dit langs zes thema's, met ieder tal van aanbevelingen voor (met name) de Rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties, maar ook voor medeoverheden zoals gemeenten:

1. Betere beheersing van de uitzendsector
2. Zicht krijgen op arbeidsmigratie
3. Meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten
4. Betere handhaving en toezicht
5. Gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten
6. Institutionele inbedding van arbeidsmigratie

Het rapport van de commissie Roemer is als bijlage bij deze bestuursopdracht gevoegd.

2.2 Gemeentelijke kaders

De gemeente Dalfsen heeft geen specifiek beleid of plannen rond arbeidsmigranten. Wel raakt het vraagstuk aan diverse andere bestuurlijke doelstellingen en lopende activiteiten:



3 Proces

Een startnotitie heeft twee doelen:

1. Vastleggen van het 'contract' tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, het is daarmee een intern sturingsinstrument.

2. Informeren van andere betrokkenen, die (nog) niet direct een rol hebben in de afbakening tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar die wel een rol zullen krijgen bij de vervolgstappen.

In dit hoofdstuk beschrijf je daarom welke aanpak je gaat doorlopen (MET WIE, HOE, WANNEER)

3.1 Aanpak

Onze aanpak richt zich op het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid op een ingewikkeld vraagstuk. We stellen daartoe geen specifiek beleid op, maar kiezen ervoor om op de opgave een aantal realistische en haalbare stappen vooruit te zetten. Langs de drie geformuleerde ambities, waarbij de landelijke aanbevelingen van de commissie-Roemer daarbij ons vertrekpunt vormen.

De hoeveelheid van die aanbevelingen zou misschien een integrale, opgavegerichte aanpak verlangen. Maar we willen het uitvoerbaar houden op de schaal van Dalfsen en in de context van een organisatie in ontwikkeling. Daarvoor is het onderwerp wel belangrijk, maar niet urgent genoeg.

Op de volgende wijze maken we de drie ambities verder hanteerbaar:

- Voor het meldpunt richten we een eenvoudig webformulier in. Voor de afhandeling stelt de organisatie voor eindejaar een werkproces op, inclusief zaakverantwoordelijke (vergelijkbaar met klachtcoördinator).
- Voor wat betreft de controles op vakantieparken sluiten we aan het provinciale programma Vitale Vakantieparken. Hiervoor zijn regionaal twee toezichthouders beschikbaar. Arbeidsmigranten is 1 van de aandachtsgebieden van dit programma.
- Voor wat betreft de controles op kleinschalige locaties staan voor 2023 nog 2 integrale controles gepland. Hiervoor is intern, bij de Omgevingsdienst en bij team communicatie reeds capaciteit beschikbaar (Prisma-aanpak). We focussen op deze 2 controles en proberen deze goed en steeds beter uit te voeren. Vooraf bepalen we in het PFO onze inzet. Wat pakken we hard aan (bijvoorbeeld: brandonveilige situaties; onrechtmatige bewoning) en waar zetten we geprioriteerd en risicobewust minder stevig op in. We maken integraal verslag op van iedere controle en bepalen samen met de portefeuillehouder onze vervolgstappen. Zo verbeteren we stapsgewijs in onze aanpak. Voor 2024 dient de capaciteit nog geprogrammeerd te worden, via de reguliere planningscycli.
- Voor wat betreft alliantievorming rond arbeidsuitbuiting organiseren we dit najaar een eerste, agenderende kennissessie met lokale ondernemers.

3.2 Betrokkenen

We beschouwen het vraagstuk Arbeidsmigranten bestuurlijk niet als zelfstandige portefeuille, maar maken we het onderdeel van de portefeuille Integrale Handhaving (wethouder Schuurman).

Gedelegeerd/ambtelijk opdrachtgeverschap voor realisatie van deze bestuursopdracht legt de gemeentesecretaris neer bij de concernmanager Ruimte.

Voor coördinatie stelt de concernmanager tot (in ieder geval) eind 2024 een deeltijd projectleider aan (0,2 fte). Dit kan binnen de formatieve kaders van het domein ingevuld worden. De projectleider zal daarbij met name op ambitie 2 (controle, preventie en registratie) coördinerende werkzaamheden verrichten. Daarnaast zijn de nodige werkzaamheden voorzien op ambitie 3, in coproductie met een strategisch adviseur vanuit de concernstaf rondom alliantievorming. Op ambitie 1 participeert de projectleider in het visievormingstraject, met focus op deze aandachtsgroep.

Afstemming tussen bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer vindt plaats via het reguliere PHO.

3.3 Planning

Eind 2024 herijkt het college de aanpak: welke voortgang is in Dalfsen geboekt op de gekozen ambities en geformuleerde acties; hoe heeft het vraagstuk zich landelijk en regionaal ontwikkeld; en zijn de gekozen ambities en aanpak naar de toekomst nog voldoende?

3.4 Communicatie

Per ambitie zetten we gerichte communicatie-inzet in. Deze is nader uit te werken tussen de projectleider en team communicatie.

4 Randvoorwaarden

Tot slot beschrijf je welke randvoorwaarden er nodig zijn om dit project/traject uit te kunnen voeren. Dit is het resultaat van het gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

4.1 Capaciteit

Met voorliggende werkwijze kunnen de benodigde werkzaamheden verricht worden vanuit de bestaande formatie.

4.2 Budget

Voor voorliggende werkwijze zijn geen extra middelen nodig.

4.3 Risico's

1. Controles en handhaving hebben de neiging om repressief van aard te zijn en negatief gedrag uit te vergroten. We vinden het zodoende belangrijk om niet alleen misstanden aan te pakken, maar ook positief gedrag te waarderen en goede voorbeelden te delen met goedwillende werkgevers, huisvesters en uitzendbureaus.
2. Door deze ambities na te streven, komen we meer te weten over de situatie waarin arbeidsmigranten leven. Mogelijk bieden deze inzichten aanleiding tot verhoging van onze ambitie, met activiteiten waarvoor nu geen middelen beschikbaar zijn gesteld. Dit zullen we dan in 2024 heroverwegen bij de herijking.
3. Het arbeidsmigrantenvraagstuk zal aan het einde van deze collegeperiode (2023-2025) niet opgelost zijn, maar vermoedelijk wel anders. Gelet op de aard van het vraagstuk en de voorgestelde stapsgewijze aanpak zal moeilijk vast te stellen zijn welke impact de gemeentelijke activiteiten hierop hebben gehad. Om die reden richt de herijking eind 2024 zich primair op bijstelling van de gekozen aanpak en is het geen diepgravende 'evaluatie'.