



Verkennend onderzoek EU-arbeidsmigranten

**Rekenkamercommissie
Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout**

mei 2017

Inleiding rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout presenteert u graag de uitkomsten van het verkennend onderzoek naar arbeidsmigranten bij de drie gemeenten. Het onderzoek is in de periode van september tot en met december 2016 - onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie uitgevoerd - door Platform 31. We willen alle betrokkenen via deze weg hartelijk danken voor de medewerking. We zijn blij met de inzichten die het onderzoek biedt.

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Enerzijds beoogt de rekenkamercommissie inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de betrokken gemeenten nu al invulling geven aan het beleid ten aanzien van EU-arbeidsmigranten. Anderzijds wil de rekenkamercommissie met dit verkennend onderzoek greep krijgen op de vraag in hoeverre aanvullend gemeentelijk beleid wenselijk is. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden achtereenvolgens het gemeentelijk beleid (3.1), het profiel van de groep EU-arbeidsmigranten (3.2), de sociale kaart (3.3), gesignaleerde knelpunten of problemen (3.4) en de rol van de raad (3.5) in kaart gebracht.

Conclusie en aanbevelingen

In hoofdstuk 4 treft u de conclusies en aanbevelingen aan. In haar conclusie constateert de rekenkamercommissie dat de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout zich beperkt inspanden om de instroom en aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten in goede banen te leiden. Vijf tot tien jaar geleden zijn uitwassen en schrijnende toestanden rondom huisvesting tamelijk voortvarend en adequaat opgepakt. Maar het voorzien in alternatieve vormen van huisvesting blijft een enigszins stroef proces. Op andere beleidsterreinen wordt het gemeentelijk beleid gekenmerkt door een afwachtende houding. Gezien het feit dat zich nauwelijks concrete knelpunten of probleemsituaties manifesteren, is dat op zichzelf niet problematisch. Maar nu het aantal vestigers dat een beroep doet op lokale voorzieningen groeit, is het mogelijk dat dit tot knelpunten of problemen rond de integratie in de lokale samenleving kan leiden. Thans is gemiddeld meer dan een op de tien inwoners van Poolse afkomst. Deze verkenning maakt ook duidelijk dat de groep EU-arbeidsmigranten in de regio geleidelijk van samenstelling verandert. Onder kinderen ligt dit aandeel fors hoger. Deze veranderde dynamiek kan voor de gemeenten aanleiding vormen om hun informatiepositie rondom Poolse inwoners te versterken. Dat bij een deel van de arbeidsmigranten sprake lijkt van structurele vestiging, werpt bovendien de vraag op hoe lang een situatie van gescheiden werelden, waarin mensen van Poolse afkomst niet gezien worden als reguliere inwoners van de gemeente, nog houdbaar blijft. Uit het onderzoek is gebleken dat met name rondom Poolse gezinnen in zekere mate hulp en ondersteuning nodig is, maar dat deze behoefte de betreffende instanties nog weinig bereikt.

De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen:

- Besteed meer aandacht aan registratie van arbeidsmigranten.
- Versterk de gemeentelijke informatiepositie ten aanzien van arbeidsmigranten en Poolse inwoners.
- Sluit aan bij bovenlokale praktijken en kennisinfrastructuren.
- Besteed meer aandacht aan taalverwerving en integratie.
- Verbreed doelgroepgericht beleid waar passend en mogelijk.

Ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor

Conform haar onderzoeksprotocol heeft de rekenkamercommissie de rapportage voor een check op de feiten (ambtelijk hoor en wederhoor) aan betrokkenen voorgelegd. Deze ambtelijke reactie is - voor zover deze betrekking heeft op de feitelijke inhoud- overgenomen.

Op 27 februari heeft de rekenkamercommissie de onderzoeksresultaten ter informatie aan de raden toegestuurd. Op diezelfde datum heeft de rekenkamercommissie het rapport aan de colleges van burgemeester en wethouders voor een bestuurlijke reactie voorgelegd. Op 28 april heeft de rekenkamercommissie de reactie van het college van Noordwijkerhout ontvangen.

Nawoord naar aanleiding van de bestuurlijke reactie

In zijn reactie stelt het college het als een groot gemis te ervaren dat een conclusie per gemeente ontbreekt. Het college kan zich daarom niet vinden in de door de rekenkamercommissie getrokken gezamenlijke conclusies. Met dit voorbehoud neemt het college de aanbevelingen van de rekenkamercommissie ter harte en zal daar waar nodig (verdere) verbeteringen van maatregelen doorvoeren.

Naar aanleiding hiervan merkt de rekenkamercommissie op dat zij een *verkennend* onderzoek heeft gedaan naar EU-arbeidsmigranten in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. Daarmee heeft de rekenkamercommissie een beeld willen schetsen van de huidige stand van zaken. Dit is een andere benadering dan die bij eerdere rekenkameronderzoeken is gevolgd. Dit betrof voornamelijk onderzoeken in de vorm van beleidsevaluaties. Aangezien voorafgaand aan het onderzoek al duidelijk was dat geen van de drie gemeenten (integraal) beleid heeft op het gebied van arbeidsmigranten is voor deze vorm van onderzoek – min of meer een beschrijving van wat er is – gekozen. Omdat er dus geen sprake is van beleidsevaluatie vond de rekenkamercommissie het gepaster om algemene op alle drie de gemeenten toepasbare conclusies te formuleren om daarmee op de toekomstgerichte handvatten te bieden. In de verkenning komt duidelijk naar voren dat er in Noordwijkerhout al het nodige in gang is gezet. Hierover zijn de rekenkamercommissie en het college het eens. De rekenkamercommissie is blij met de opmerking van het college dat het de aanbevelingen ter harte neemt en daar waar nodig (verdere) verbeteringen van maatregelen zal doorvoeren. Graag had de rekenkamercommissie gezien dat het college per aanbeveling zou hebben gereageerd.

In de laatste alinea's van zijn reactie stelt het college: " We onderkennen dat als het aantal vestigers, dat een beroep doet op de lokale voorzieningen, groeit, en dat dit mogelijk tot knelpunten of problemen rond de integratie in de lokale samenleving kan leiden. Om zo'n situatie te voorkomen, zullen er tijdig aanvullende maatregelen getroffen moeten gaan worden.

Vanuit ons beleid zien wij de EU-arbeidsmigranten als onderdeel van onze samenleving. Er is beleid opgesteld voor al onze inwoners, waar de doelgroep arbeidsmigranten deel vanuit maakt. De doelgroep arbeidsmigranten is in het beleid vaak niet als aparte doelgroep genoemd".

De rekenkamercommissie vraagt in haar raadsadvies de raad de aanbevelingen uit het rapport over te nemen.

Naar aanleiding van bovenstaande passage wil de rekenkamercommissie daarnaast de raad oproepen om het college om een visie op arbeidsmigranten in Noordwijkerhout te vragen.

Wat de rekenkamercommissie betreft is de raad nu aan zet.

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Inleiding	10
1.1 Doelstelling	10
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Normenkader	12
1.4 Leeswijzer	12
2 Achtergrond: EU-arbeidsmigranten in Nederland	13
2.1 De doelgroep	13
2.2 De flexibele arbeidsmarkt	17
2.3 Huisvesting	19
2.4 Rol van gemeenten	21
3 Beantwoording van de onderzoeksvragen	24
3.1 Gemeentelijk beleid	24
3.2 Profiel van de groep EU-arbeidsmigranten	29
3.3 Sociale kaart	35
3.4 Gesignaleerde knelpunten of problemen	40
3.5 Rol van de raad	48
4 Conclusies en aanbevelingen	49
4.1 Conclusies	49
4.2 Beantwoording van de hoofdvraag	52
4.3 Aanbevelingen	52
Bijlagen	55
BIJLAGE 1: Methoden van onderzoek	55
BIJLAGE 2: Geraadpleegde beleidsdocumenten	59
BIJLAGE 3: Geïnterviewde externe sleutelpersonen	60
BIJLAGE 4: Kenmerken geïnterviewde Poolse arbeidsmigranten	61
BIJLAGE 5: Respondenten gemeentelijke interviews	62

Samenvatting

Na de openstelling van de Europese grenzen voor vrij verkeer van personen uit Midden- en Oost-Europa in 2007, is een toename zichtbaar van het aantal arbeidsmigranten uit deze landen. Volgens het CBS staan er in de Duin- en Bollenstreek meer dan 3.000 Polen als inwoner geregistreerd, waarvan ongeveer 1.600 in de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. De rekenkamercommissie constateerde voor deze drie gemeenten dat in het gemeentelijk beleid beperkt aandacht uitgaat naar deze groep, terwijl gesprekken met raadsleden uitwezen dat er behoefte is aan meer inzicht in de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten in de drie gemeenten en in mogelijke knelpunten of problemen. Ze vroeg Platform31 een verkennend onderzoek uit te voeren.

Voor dit verkennende onderzoek zijn in totaal 66 mensen geïnterviewd, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisaties en zowel van Nederlandse als Poolse komaf. Daarnaast zijn beleidsdocumenten en registraties verzameld. Daaruit werd duidelijk dat – hoewel het overgrote deel van de arbeidsmigranten niet geregistreerd is in de Basisregistratie Personen - thans gemiddeld meer dan een op de tien inwoners in de drie gemeenten van Poolse afkomst is. Bovendien maakt de verkenning duidelijk dat de groep EU-arbeidsmigranten in de regio geleidelijk van samenstelling verandert. Seizoensgebonden migratiepatronen maken langzaam maar zeker plaats voor vestigingsmigratie. Het aantal kinderen van Poolse afkomst nam de afgelopen jaren toe – wat ook zichtbaar is in het basisonderwijs en in het gebruik van andere kindvoorzieningen.

De gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout spannen zich beperkt in om de instroom en aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten in goede banen te leiden. Vijf tot tien jaar geleden zijn uitwassen en schrijnende toestanden rondom huisvesting tamelijk voortvarend en adequaat opgepakt. Met resultaat. Op andere terreinen wordt het gemeentelijk beleid gekenmerkt door een afwachtende houding. Gezien het feit dat zich nauwelijks concrete knelpunten of probleemsituaties in de drie gemeenten manifesteren, is dat op zichzelf niet problematisch. Maar nu het aantal vestigers dat een beroep doet op lokale voorzieningen groeit, is het mogelijk dat dit tot knelpunten of problemen rond de integratie in de lokale samenleving kan leiden. Deze veranderde dynamiek kan voor de gemeenten aanleiding vormen om hun informatiepositie rondom Poolse inwoners te versterken. Dat bij een deel van de arbeidsmigranten sprake lijkt van structurele vestiging, werpt bovendien de vraag op hoe lang een situatie van gescheiden werelden, waarin mensen van Poolse afkomst niet gezien worden als reguliere inwoners van de gemeente, nog houdbaar blijft. Uit het onderzoek is gebleken dat met name rondom Poolse gezinnen in zekere mate hulp en ondersteuning nodig is, maar dat deze behoefte de betreffende instanties nog weinig bereikt.

1 Inleiding

Sinds de Europese grenzen eind 2007 voor Midden- en Oost-Europese landen geopend zijn voor vrij verkeer van personen, kent Nederland een nieuw type arbeidsmigrant. In beleidstermen werd aanvankelijk gesproken van MOE-landers, maar inmiddels is EU-arbeidsmigranten een meer gangbare term. Doorgaans worden ze door werkgevers voor een bepaalde tijd naar Nederland gehaald voor het verrichten van laaggeschoold werk in de agrarische sector, logistiek en industrie. Ramingen van het totale aantal EU-arbeidsmigranten in Nederland lopen uiteen, omdat een groot deel niet geregistreerd is en een aanzienlijk deel seizoensgebonden arbeid verricht. De WRR schatte het aantal EU-arbeidsmigranten in 2014 op 340.000 en een jaar later ging Platform31, in afstemming met de Rijksoverheid, uit van 400.000 EU-arbeidsmigranten in Nederland.¹ Polen vormen, met ongeveer twee derde, veruit de grootste groep. Begin mei 2016 stonden in Nederland volgens het CBS 150.000 Polen geregistreerd als inwoner.²

Het afgelopen decennium is ook in de Duin- en Bollenstreek een toename zichtbaar van het aantal EU-arbeidsmigranten. Volgens het CBS staan er in de Duin- en Bollenstreek meer dan 3.000 Polen als inwoner geregistreerd, waarvan ongeveer 1.600 in de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. Deze groep is in Noordwijkerhout, met 3,5% van de totale bevolking, verhoudingsgewijs het grootst. Daarnaast werken in de Duin- en Bollenstreek veel EU-arbeidsmigranten seizoensgebonden in de tuinbouw en de bollenteelt, die doorgaans niet ingeschreven zijn in de Basisregistratie Personen (BRP). In een raming over 2012 wordt uitgegaan van 10.000 tot 15.000 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa die in de in de Duin- en Bollenstreek wonen en/of werken.³

10

Deze ontwikkeling was voor de rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout aanleiding een verkenning te starten naar beleid binnen deze gemeenten rondom arbeidsmigranten. Uit een eerste inventarisatie kwam naar voren dat er vooral op gebied van huisvesting aandacht is voor deze doelgroep. In gesprekken van de rekenkamercommissie met raadsleden en wethouders in de drie gemeenten werd duidelijk dat er behoefte is aan meer inzicht in de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten in de drie gemeenten en informatie over de mogelijke problematiek rond registratie en het woon- en leefklimaat. De rekenkamercommissie heeft daarom Platform31 gevraagd om een verkennend onderzoek uit te voeren naar de ontwikkelingen en naar mogelijke problematiek rond de aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten in de drie gemeenten.

1.1 Doelstelling

De rekenkamercommissie heeft met deze verkenning een tweeledig doel. Ze beoogt met dit verkennende onderzoek niet alleen inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de betrokken gemeenten nu al invulling geven aan het beleid ten aanzien van EU-arbeidsmigranten. Ook wil de rekenkamercommissie met dit verkennende onderzoek greep krijgen op de vraag in hoeverre aanvullend gemeentelijk beleid wenselijk is.

¹ Zie Monique Kremer en Erik Schrijvers, *Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigranten in betere banen*, WRR-Policy Brief 1, Den Haag, 2014; Tineke Lupi en Anne-Jo Visser, *Huisvesting arbeidsmigranten: een zorg van iedereen?!*, Platform31, Den Haag, 2015.

² Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/24/150-duizend-inwoners-van-poolse-herkomst>.

³ Johan van der Craats (2013). *Quick scan schatting aantal arbeidsmigranten in Holland Rijnland 2012*. Huiswerk advies en projecten in opdracht van regio Holland Rijnland.

Aan de vraag van de rekenkamercommissie liggen vier concrete doelstellingen ten grondslag. De rekenkamercommissie heeft behoefte aan:

- een overzicht van de inspanningen die de drie gemeenten tot op heden hebben geleverd, gericht op de (humane) huisvesting en deelname aan de samenleving van deze groep; al dan niet vastgelegd in visies, beleidsnota's en/of uitvoeringsplannen, etc. Het gaat hierbij zowel om de mate als de wijze waarop de drie gemeenten deze hebben geleverd;
- een profiel van de groep dat inzicht biedt in de omvang, verblijfsduur (kort-, middellang of permanent) en samenstelling, met daarin aandacht voor fluctuaties gedurende het jaar;
- een 'sociale kaart' van relevante actoren rond EU-arbeidsmigranten;
- inzicht in mogelijke knelpunten rond openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat, zowel vanuit het perspectief van de doelgroep zelf, als vanuit werkgevers, bemiddelaars, omwonenden van (potentiële) huisvestingslocaties van arbeidsmigranten, maatschappelijke organisaties en andere relevante partijen.

1.2 Vraagstelling

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale vraag geformuleerd:

Wat doen de gemeenten op dit moment om EU-arbeidsmigranten te registreren, te huisvesten, te ondersteunen, te laten integreren, en om probleemsituaties te voorkomen en/of op te lossen?

Om de centrale vraag te beantwoorden heeft Platform31 deze opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre is bij de drie gemeenten sprake van:
 - a. *vastgesteld en voorgenomen beleid* (d.w.z. beleid dat in voorbereiding is maar nog niet is vastgesteld) ten aanzien van EU-arbeidsmigranten op de diverse beleidsterreinen (wonen, zorg, maatschappelijke ontwikkeling, onderwijs, sport, openbare orde en veiligheid, etc.)?
 - b. *impliciet beleid* ten aanzien van EU-arbeidsmigranten (d.w.z. beleid dat niet specifiek gericht is op deze doelgroep maar wel consequenties voor de doelgroep heeft) op de diverse beleidsterreinen (wonen, zorg, maatschappelijke ontwikkeling, onderwijs, sport, openbare orde en veiligheid, etc.)?
 - c. andere activiteiten waarmee de gemeente zich inzet voor de registratie, huisvesting, ondersteuning of integratie?
2. Wat is het profiel van de groep EU-arbeidsmigranten (omvang, samenstelling, verblijfsduur en fluctuaties gedurende het jaar)?
3. Welke maatschappelijke organisaties of actoren in de drie gemeenten vervullen een rol in de registratie, huisvesting, ondersteuning of integratie van EU-arbeidsmigranten? Met welke activiteiten?
4. In hoeverre signaleren partijen knelpunten of problemen rond EU-arbeidsmigranten op het terrein van wonen, werk, maatschappelijke participatie, openbare orde en veiligheid:
 - a. In hoeverre signaleren de gemeenten knelpunten of problemen?
 - b. In hoeverre signaleren maatschappelijke organisaties en andere actoren in de lokale samenleving knelpunten of problemen?
 - c. In hoeverre signaleren EU-arbeidsmigranten in de drie gemeenten knelpunten of problemen?
5. In hoeverre worden de gemeenteraden geïnformeerd over ontwikkelingen in de woon- en leefsituatie van EU-arbeidsmigranten?

1.3 Normenkader

Het is bij rekenkameronderzoek gebruikelijk om vooraf een normenkader op te stellen. Hierin worden richtlijnen geformuleerd om de beheersing in te richten, op basis waarvan toetsing plaatsvindt van het onderzochte beleid. Hoewel deze verkenning geen toetsend maar een beschrijvend (inventariserend) onderzoek is, kan een normenkader wel houvast bieden om bevindingen en conclusies te duiden. In afstemming met de rekenkamercommissie is derhalve een normenkader voor het onderzoek opgesteld, waarvoor de onderzoeksvragen leidend waren.

De vraag van de rekenkamercommissie is of de gemeenten voldoende zicht hebben op de ontwikkelingen en mogelijke problematiek rond EU-arbeidsmigranten, om *indien nodig* passend beleid te ontwikkelen. Om vast te stellen in hoeverre reeds 'passend beleid' in de drie gemeenten aanwezig is, in relatie tot de complexiteit en urgentie van het onderzoeksobject, is in overleg met de rekenkamercommissie een normenkader opgesteld. De geformuleerde normen zijn gericht op de randvoorwaarden die gemeenten (zouden moeten) scheppen om arbeidsmigranten, zowel tijdelijk als permanent, op adequate wijze te accommoderen. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op de mate van kennis over omvang en samenstelling van de doelgroep, de mate van inzicht in en contact met actoren die betrokken zijn bij begeleiding, ondersteuning of handhaving en de mate waarin de gemeente het wonen en werken van de doelgroep actief ondersteunt of faciliteert.

12

1. Gemeenten hebben inzicht in de omvang en samenstelling van de groep EU-arbeidsmigranten die woonachtig en/of werkzaam is binnen de gemeentegrenzen.
2. Gemeenten hebben inzicht in de mate waarin EU-arbeidsmigranten gebruik maken van onderwijs en sociaal domeinvoorzieningen binnen de gemeente.
3. Gemeenten hebben overzicht welke actoren zich bezighouden met de begeleiding en ondersteuning van EU-arbeidsmigranten in of rond de gemeente.
4. Gemeenten onderhouden – indien hiertoe aanleiding is – contact met actoren die zich bezighouden met de begeleiding en ondersteuning van EU-arbeidsmigranten in de gemeente.
5. Gemeenten handhaven – voor zover dit binnen hun verantwoordelijkheden valt – de naleving van bestaande regelgeving op het terrein van woon-, werk- en leefomstandigheden van EU-arbeidsmigranten.
6. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt informatie over EU-arbeidsmigranten gedeeld en afgestemd tussen sectoren en/of diensten.
7. Het college informeert de gemeenteraad op adequate wijze over ontwikkelingen rond de woon- en leefsituatie van EU-arbeidsmigranten in de gemeente.
8. Op regionaal niveau vindt afstemming tussen overheden plaats over relevante ontwikkelingen rond arbeidsmigratie en –mobiliteit.

1.4 Leeswijzer

De Nota van Bevindingen kent de volgende opbouw. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van bestaande literatuur en onderzoeken over de woon- en leefsituatie van EU-arbeidsmigranten in Nederland en het landelijke beleid daaromtrent. Hoofdstuk 3 bestaat uit de beantwoording van de onderzoeksvragen op basis van de verzamelde kennis en informatie. Hoofdstuk 4 tenslotte, bevat conclusies en aanbevelingen. De methodologische verantwoording voor dit verkennende onderzoek, evenals het overzicht met geraadpleegde bronnen en geïnterviewde personen, zijn als bijlagen toegevoegd.

2 Achtergrond: EU-arbeidsmigranten in Nederland

Nederland kent een lange traditie in het aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland om tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen. In de jaren zestig en zeventig waren dit hoofdzakelijk mensen uit Zuid-Europa en het Middellandse zeegebied. Sinds de opening van de Europese grenzen begin deze eeuw, komen er veel buitenlandse werknemers uit Midden en Oost-Europese (MOE) landen. De Erasmus Universiteit constateerde in 2011 dat deze migratiestroom een sterk vloeibaar karakter heeft waarbij sprake is van zogenaamde 'permanente tijdelijkheid'.⁴ Zowel de arbeidsmigranten zelf als de bedrijven die hen inhuren, worden gekenmerkt door een hoge mate van flexibiliteit. Niettemin is de onderliggende ontwikkeling structureel. Aangezien een deel zich uiteindelijk lange tijd of zelfs definitief in Nederland vestigt, neemt het aantal buitenlandse werknemers gestaag toe. Instituties en voorzieningen zijn hier niet automatisch op ingesteld.

De afgelopen jaren maken overheden, werknemers en huisvesters van EU-arbeidsmigranten langzaam stappen. Dit proces begint eind 2011 op landelijk niveau met het rapport van de commissie Lura en de bespreking daarvan in de Tweede Kamer.⁵ In 2012 wordt een Nationale Verklaring voor de verbetering van huisvesting voor arbeidsmigranten getekend door een groot aantal betrokken partijen.⁶ Vanuit het ministerie van Sociale Zaken, de Inspectie SZW en de vakbonden wordt parallel hieraan aandacht besteedt aan een meer en betere bescherming van werknemers, voorkomen van uitbuiting, tegengaan van illegale tewerkstelling, voorkomen ontduiking minimumloon, premie- en belastingplicht, handhaven arbeidstijdenwet, de aanpak van schijnzelfstandigheid en het tegengaan van oneigenlijke concurrentie.⁷ Verder zijn in diverse gemeenten en regio's lokaal en regionaal beleidsuitgangspunten rondom arbeidsmigranten geformuleerd. Soms specifiek (huisvesting, overlast, criminaliteit, bedelarij en straatmuziek etc.)⁸ en soms breder als onderdeel van afspraken over economie, wonen of integratie. Dit gebeurt veelal omdat de doelgroep niet alleen in omvang maar ook van samenstelling verandert.

13

2.1 De doelgroep

Omvang en drijfveren

Hoewel duidelijk is dat steeds meer bedrijven werknemers uit Oost-Europese landen aantrekken, is het aantal niet eenduidig vast te stellen. Werkvergunningen zijn grotendeels afgeschaft en pas wanneer werknemers langer dan 4 maanden in Nederland verblijven, zijn ze bij wet verplicht zich in te schrijven bij de gemeentelijke Basisregistratie Personen (BRP). Wie korter verblijft, hoefde zich tot 2014 geheel

⁴ G. Engbersen, M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel, R. van der Meij, *Arbeidsmigratie in vieren: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011.

⁵ Tweede Kamer, *Arbeidsmigratie in goede banen. Eindrapport van de tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie*, Kamerstukken II 2011/12, 32680, nr. 4.

⁶ De ABU, NBBU, VIA, LTO, Productschap Vee en Vlees, de vakbonden, het ministerie van BZK, de VNG, Aedes, PLON en de individuele gemeenten Rotterdam, Den Haag, Vlaardingen, Westland en Horst aan de Maas.

⁷ Zie onder andere Caroline Rietbergen, *De FNV en arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa; voorwaarden voor vrij verkeer*, FNV, Amsterdam, 2011.

⁸ Bijlage 3 'Handelingsperspectieven gemeenten om ongewenste gevolgen van vrij verkeer aan te pakken' bij brief van minister S.A. Blok voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer betreffende de toezeggingen bij het AO EU-arbeidsmigranten dd. 12-12-2013 (brief van 27 februari 2014, kenmerk 2014-0000083432)

niet te registreren. Met de Wet basisregistratie personen (wet BRP) is voor deze groep de mogelijkheid gecreëerd om zich vrijwillig in te schrijven. Hiervoor is de Registratie niet-ingezetenen (RNI) gecreëerd, dat gecoördineerd wordt vanuit een aantal gemeenten. Ondanks de plicht en mogelijkheden voor registratie, laat een aanzienlijk deel van de arbeidsmigranten zich gedurende hun verblijf niet inschrijven bij een gemeente. Ze houden hun adres in het thuisland aan als vestigingsplaats en ontvangen geen BSN-nummer. Zolang ze regulier werk hebben, is men echter in principe legaal in Nederland. Veel arbeidsmigranten gaan er daarmee vanuit dat ze bekend zijn bij de instanties.

Sinds 2000 is het aantal personen van Poolse herkomst dat zich heeft ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) meer dan verviervoudigd. Begin mei 2016 stonden in Nederland volgens het CBS 150.000 Polen geregistreerd als inwoner.⁹ Onderzoekers schatten het totaal aantal werknemers uit MOE-landen op ruim 400.000.¹⁰ Daarbij vormen de Poolse arbeidsmigranten de grootste groep. In Nederland zijn zes van de tien MOE-landers van Poolse afkomst en in de open teelt in de landbouw is het aantal Polen onder de arbeidsmigranten 83 procent.¹¹ Sinds het openstellen van de grenzen voor personen uit Roemenië en Bulgarije in 2014, is de instroom uit deze landen verdubbeld. Cijfers van het CBS laten echter zien dat dit aantal vooralsnog relatief beperkt blijft.¹² Ook vanuit werkgevers wordt bevestigd dat ze nog voornamelijk Polen aantrekken, al zijn er signalen dat de drijfveren van deze groep veranderen.¹³

14

De meeste buitenlandse werknemers worden gedreven door financiële overwegingen: ze grijpen de kansen aan die Nederlandse bedrijven hen bieden. Uit studies van de Erasmus Universiteit blijkt dat een deel van de zogeheten EU-arbeidsmigranten bestaat uit hoogopgeleide kenniswerkers en zelfstandige vakmensen met een eigen onderneming. Het zijn vooral betere carrièreperspectieven en maatschappelijke vooruitzichten die, samen met een internationale oriëntatie, hen voor korte of langere tijd naar het buitenland doen trekken. Ongeveer drie kwart van hen verricht in Nederland ongeschoold productiewerk in de agrarische sector, bouw of industrie. Dit doen ze op tijdelijke contractbasis, vaak vanuit een uitzendbureau, voor een inkomen dat doorgaans net boven het minimumloon ligt. Het verblijf in Nederland is een middel om in korte tijd meer geld te verdienen dan in hun thuisland, waarbij ze soms ver onder hun opleidingsniveau werken.¹⁴ Een studie van het SEO naar de economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten laat de seizoensfluctuatie zien. Zo werkten in 2008 gemiddeld elke maand zo'n 80.000 tijdelijke arbeidsmigranten in Nederland, met een variatie van 62.000 arbeidsmigranten in januari en 98.000 arbeidsmigranten in juli.¹⁵

Niet alleen door het jaar heen verschilt de groep van arbeidsmigranten, ook is hun aanwezigheid niet gelijk over Nederland verdeeld. Buitenlandse werknemers concentreren zich over het algemeen rond bedrijven die een vraag uitoefenen naar arbeidsmigranten. Zo trekken expats die voor internationale bedrijven werken voornamelijk naar grote steden, zoals Amsterdam, Den Haag en Eindhoven. Tijdelijke

⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/24/150-duizend-inwoners-van-poolse-herkomst>.

¹⁰ Tineke Lupi en Anne-Jo Visser, *Huisvesting arbeidsmigranten: een zorg van iedereen?*, Platform31, Den Haag, 2015.

¹¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/24/150-duizend-inwoners-van-poolse-herkomst>. SER, *Commissie Arbeidsmigratie*, bijlage 3 (casus Westland/Haaglanden), augustus 2014.

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/26/aantal-inwoners-geboren-in-midden-en-oost-europa-met-11-procent-gestegen>

¹³ <http://nos.nl/artikel/2143893-de-polen-vinden-het-welletjes-in-het-westland.html>

¹⁴ G. Engbersen, M. Iles, A. Leerkes, E. Snel, R. van der Meij, *Arbeidsmigratie in vieren: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011; G. Engbersen, J. Jansen, M. Faber, A. Leerkes en E. Snel, *Migratiepatronen in dynamisch perspectief. Een pilotstudie naar veranderende patronen van arbeidsmigratie uit Polen, Bulgarije en Roemenië*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014.

¹⁵ Ernest Berkhout en Bert Hof, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten: een realistisch beeld*, SEO-rapport nr. 2012 -88, Amsterdam, 2012

arbeidskrachten in de land- en tuinbouw, techniek, productie en logistiek zijn met name te vinden in specifieke gebieden waar deze sectoren geclusterd zijn. Niet zelden betreft dit dorpen en kleine steden buiten de Randstad. Zo werken veel buitenlandse arbeidskrachten op de Veluwe, in de Bollenstreek, het Westland, West-Friesland en Noord- en Midden-Limburg.

Migratiepatronen

De migratie-onderzoekers van de Erasmus Universiteit zien onder deze 'nieuwe' arbeidsmigranten vier ideaaltypische migratiepatronen: 1) de tijdelijke, circulaire migratie, 2) de transnationale of bi-nationale migratie, 3) vestigingsmigratie en 4) footloose migratie.¹⁶ De *tijdelijke, circulaire migratie* betreft de traditionele seizoensarbeiders. Ze verblijven steeds korte periodes in Nederland, van enkele weken tot maanden, en werken vooral om het verdiende geld in het herkomstland te investeren. Arbeidsmigranten die binnen dit patroon vallen zijn vaak laagopgeleid, onderhouden weinig contacten met Nederlanders en spreken amper Nederlands. Vaak hebben zij in het thuisland al een gezin en kinderen, of zijn er plannen zich te gaan settelen maar ontbreken de middelen. Veel agrarische ondernemers werken met arbeidsmigranten die verschillende jaren achter elkaar terugkomen. Een dergelijk patroon wordt meestal een bepaalde periode aangehouden, waarna men zich definitief in het thuisland vestigt.

Het patroon van *transnationale of bi-nationale migratie* betreft migranten die relatief goed geworteld zijn in Nederland en tegelijkertijd sterke banden hebben met het thuisland. Zij hebben een relatief gevestigde arbeidsmarkt- en huisvestingspositie in Nederland, zijn vooral werkzaam in een middelbaar beroep, hebben een relatief goed inkomen, en onderhouden ook nog sterke banden met het thuisland en een internationaal netwerk. De verwachting is dat zij op termijn teruggaan of doormigreren naar een ander land. Het is echter ook goed mogelijk dat zij hun bindingen met het herkomstland verliezen en opschuiven richting het derde patroon, *vestigingsmigratie*. Bij het patroon van vestigingsmigratie gaat een sterke binding met Nederland gepaard met een zwakke binding met het land van herkomst. Vestigingsmigranten zijn met name personen die in relatief hogere beroepen werkzaam zijn, maar ook om personen die juist in lagere beroepen werken of werkloos zijn. De aanname van onderzoekers van de Erasmus Universiteit is dat arbeidsmigranten uit de categorie vestigingsmigratie zich in het 'eindstadium' bevinden van hun migratiecarrière en zich in sociaaleconomische en sociaal-culturele zin volledig op Nederland zullen richten.

15

Het vierde patroon is dat van *footloose migratie*. Dit migratiepatroon tekent zich af bij migranten die nog relatief kort in Nederland zijn en vormt daarom een soort 'startcategorie'. Dit migratiepatroon komt vaak voor onder jongvolwassenen met relatief weinig opleiding; de geringe kansen in de eigen omgeving drijft hen naar het buitenland, dikwijls op de bonnefooi. Ze hebben geen duidelijk perspectief of verblijf in Nederland, mede vanwege een onzekere arbeidspositie. Zij zijn weinig geworteld in de Nederlandse samenleving, spreken doorgaans slecht Nederlands, hebben geen Nederlandse vrienden en een onzekere arbeidsmarktpositie. Ze onderhouden echter ook geringe contacten met het thuisland en sturen amper geld op. Deze groep geeft vaker dan de andere groepen aan kort in Nederland te willen blijven. Het valt te verwachten dat de footloose migranten uitwaaiëren in meerdere richtingen. Een gedeelte van de migranten raakt beter geïntegreerd en ontwikkelt zich tot vestigingsmigrant, terwijl een andere groep zich meer op het herkomstland zal gaan oriënteren en uiteindelijk terugkeert. De circulaire migranten en de footloose migranten maken samen iets meer dan de helft uit van alle buitenlandse

¹⁶ G. Engbersen, J. Jansen, M. Faber, A. Leerkes en E. Snel, *Migratiepatronen in dynamisch perspectief. Een pilotstudie naar veranderende patronen van arbeidsmigratie uit Polen, Bulgarije en Roemenië*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014.

werknemers uit MOE-landen in Nederland. Alhoewel de focus gericht is op terugkeer naar het land van herkomst duurt hun verblijf in Nederland vaak wat langer dan gepland en een deel van hen vestigt zich zelfs uiteindelijk voor langere tijd in Nederland. Er zijn aanwijzingen dat hun aantal toeneemt.

Naast de ideaaltypische migratiepatronen van de migratie-onderzoekers van de Erasmus Universiteit zijn er diverse andere indelingen van de arbeidsmigranten. Het Sociaal Cultureel Planbureau onderscheidt – naast studiemigratie – vestigingsmigratie en tijdelijke arbeidsmigratie. Daarbij vindt men in de gegevens niet zo duidelijk het patroon van de heen en weer pendelende arbeidsmigranten tussen Nederland en het herkomstland (het transnationale migratiepatroon van Engbersen c.s.).¹⁷ Een onderzoek van MOVISIE in Horst aan de Maas in Noord-Limburg onderscheidt formele, semi-formele en informele migratienetwerken. Via de *formele* migratienetwerken worden Poolse arbeidsmigranten in Polen gerekruteerd door Nederlandse uitzendorganisaties. Een beperkt deel van de arbeidsmigranten maakt gebruik van *semi-formele* migratienetwerken: lokale tussenpersonen in Polen werven in opdracht van Nederlandse werkgevers arbeidskrachten, veelal in hun eigen kennissenkring. Andere Poolse arbeidsmigranten gebruiken *informele* netwerken om in Nederland werk en onderdak te vinden. Door (indirecte) familie, vrienden of kennissen die al in de regio werken, worden ze getipt over de mogelijkheden om hier ook te gaan werken. Zulke informele netwerken helpen de nieuwkomers om hun weg te vinden in het nieuwe land, bijvoorbeeld waar het gaat om het regelen van een verblijfsvergunning, verzekeringen, een dokter en het vinden van woonruimte. Waar formele migratienetwerken gepaard lijken te gaan met passiviteit en vormen van naïviteit onder de Poolse arbeidsmigranten, zijn de arbeidsmigranten in informele netwerken juist meer ondernemend.¹⁸

Vestiging en integratie

16 Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa hebben door hun verschillende perspectief op verblijf in het buitenland, een diverse relatie met de Nederlandse samenleving. De circulaire en *footloose* migranten hebben vooral contacten in de eigen groep en spreken niet of nauwelijks Nederlands. Ze ervaren dat taal niet nodig is om te kunnen 'overleven' en zijn vooral gefocust op werk, waar een cursus slecht in past. Met name de groep met een onzekere arbeidspositie leeft relatief geïsoleerd omdat ze ook buiten het vangnet van een vaste werkgever vallen. De transnationale en vestigingsmigranten integreren makkelijker doordat ze meer regulier werk verrichten en deel gaan uitmaken van het openbare leven. Ook een deel van de tijdelijke arbeidskrachten blijkt zich uiteindelijk voor een langere periode in Nederland te vestigen. Het volgen van een cursus Nederlands is volgens onderzoekers van het Sociaal Cultureel Planbureau teken dat het perspectief verandert.¹⁹ Relatievorming of gezinsuitbreiding luidt vaak de zoektocht in naar een reguliere woning, gevolgd door inschrijving bij school en (sport)vereniging en het leren van de Nederlandse taal.²⁰ In het straatbeeld wordt dit zichtbaar met het openen van Poolse winkels en horeca. Ook katholieke kerken stromen (weer) vol.

Rondom kinderen ontstaat vaak een nieuwe dynamiek. Een deel is in Nederland geboren, een deel komt met hun ouders mee. Wanneer partner en kinderen ook in Nederland wonen, kan men er in de meeste gevallen vanuit gaan dat migranten langere tijd blijven. Men krijgt dan te maken met een nieuw

¹⁷ Mérove Gijsberts en Marcel Lubbers, *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2013, blz. 16.

¹⁸ Silke van Arum e.a., *Onder Polen. Poolse arbeidsmigranten op het platteland in beeld*, Movisie, Utrecht, 2010, blz. 32, 33.

¹⁹ Mérove Gijsberts en Marcel Lubbers, *Langer in Nederland. Ontwikkelingen in de leefsituatie van migranten uit Polen en Bulgarije in de eerste jaren na migratie*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2015

²⁰ G. Engbersen, M. Iliés, A. Leerkes, E. Snel, R. van der Meij, *Arbeidsmigratie in vieren: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011.

systeem van onderwijs en gezondheidszorg dat afwijkt van de situatie in het thuisland. Dit levert wederzijds soms problemen op, die samenhangen met de beheersing van taal, maar ook het andere pedagogische klimaat en een afwijkende toegang tot specialistische zorg. Daarnaast zijn er signalen dat de kinderen van EU-migranten beperkt bereikt worden door instanties zoals jeugdgezondheidszorg. Professionals maken zich zorgen over de huisvesting, lange werkdagen en het pendelgedrag van sommige ouders, dat tot isolement en een gevoel van onworteldheid kan leiden. Aan de andere kant kunnen kinderen zorgen voor verdere integratie van de ouders. Zo verloopt de deelname aan het onderwijs volgens onderzoekers van het Sociaal en Cultureel Planbureau in het algemeen goed.²¹

Vanwege hun culturele achtergrond, waarden en normen, opleidingsniveau, kans op werk, arbeidsmoraal, arbeidsproductiviteit en migratieduur worden bij EU-arbeidsmigranten over het algemeen minder integratieproblemen verwacht dan bij niet-Westerse migranten die in het verleden in Nederland kwamen werken. Niettemin lijkt van inburgering onder recente migranten uit MOE-landen voorlopig in beperkte mate sprake, zo constateren onderzoekers van het Sociaal Cultureel Planbureau. De arbeidsparticipatie is zeer hoog onder Polen in Nederland en door betere beheersing van het Nederlands stijgt langzaam ook hun positie op de arbeidsmarkt. Het contact met autochtonen neemt echter niet toe en men toont zich minder tevreden met het verblijf in Nederland.²² Hoewel onder mensen met een Poolse achtergrond de armoede drie keer zo hoog is als de gehele bevolking, lijkt het erop dat arbeidsmigranten beperkt beroep doen op sociale voorzieningen.²³ De studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat zien dat bijna de helft van de Polen in Nederland discriminatie ervaart, en dat dit aantal de afgelopen jaren is toegenomen. Een kwart van de ondervraagden heeft dit persoonlijk ondervonden, met name in hun contact met formele instanties en organisaties in Nederland.²⁴

De invloed van een relatief hoge concentratie van EU-arbeidsmigranten op de openbare orde en veiligheid is moeilijk aan te geven.²⁵ In een factsheet van het Bureau Discriminatiezaken Hollands Midden en Haaglanden uit 2011 worden signalen gemeld uit het Westland, de Haagse stadsdelen Segbroek en Laak en de Bollenstreek over Polen die overlast zouden veroorzaken.²⁶ Er zijn echter geen algemene cijfers bekend over criminaliteit onder migranten uit MOE-landen. De algemene indruk is dat de groep als geheel weinig afwijkt, maar onder de jonge werknemers met tijdelijk, flexibele contracten verhoudingsgewijs sprake is van meer drankgebruik en verkeersovertredingen.

17

2.2 De flexibele arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt steeds flexibeler. De tijd dat werknemers hun hele leven bij hetzelfde bedrijf werkten ligt ver achter ons. Het is gebruikelijk om regelmatig van baan te veranderen en werkgevers in vrijwel alle sectoren werken naast vaste overeenkomsten, met tijdelijke contracten en de inhuur van freelancers. Persoonlijke carrièremogelijkheden en collectieve bedrijfsstrategieën spelen daarbij een rol. Sinds de Europese grenzen zijn geopend voor vrij verkeer van personen, is in dit proces ook een nieuwe vorm van arbeidsmigratie op gang gekomen. Volgens het Centraal Bureau voor de

²¹ Ria Vogels, Mérove Gijsberts en Maaike den Draak, Poolse, *Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland. Een verkenning van hun leefsituatie*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2014.

²² Mérove Gijsberts et al, 2015.

²³ Marloes de Graaf-Zijl et al., *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2015.

²⁴ Mérove Gijsberts et al, 2015.

²⁵ M.C. Versantvoort e.a., *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, Ecorys, Rotterdam, 2006, blz. 197.

²⁶ Bureau Discriminatiezaken Hollands Midden en Haaglanden, *Factsheet MOE-landers*, Factsheet 2011/4.

Statistiek woont en werkt een half miljoen Nederlanders voor een bepaalde periode elders in Europa. Omgekeerd maken Nederlandse bedrijven toenemend gebruik van buitenlandse werknemers. Werk is, aldus onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, sinds 2007 het belangrijkste motief voor (tijdelijke) vestiging in Nederland.²⁷

Werkgevers kiezen voor EU-arbeidsmigranten vanwege de lagere kosten (arbeidsmigranten nemen vaak genoegen met een relatief lager loon, geen werkgeversverantwoordelijkheid bij ziekte of uitval), de flexibiliteit (opvangen van werk in piekperiodes), de inzet en motivatie, als oplossing voor knelpunten op de arbeidsmarkt (voor werk dat Nederlanders niet meer willen doen), en soms vanwege de vakbekwaamheid. Omdat bedrijven te maken hebben met steeds grote onderlinge concurrentie, hetgeen op hun winst drukt, zoeken ze naar mogelijkheden om kosten te besparen en om aan flexibiliteit te winnen. De inzet van tijdelijke buitenlandse werknemers is een van deze maatregelen, hierdoor zijn ze goedkoper uit dan wanneer ze Nederlandse arbeidskrachten aantrekken. Doordat bedrijven gebruik maken van arbeidsmigranten kunnen deze activiteiten gehandhaafd blijven en wordt voorkomen dat banen in het geheel verdwijnen. Het feit dat werkzaamheden gestandaardiseerd zijn en kennis van de taal niet noodzakelijk is, maakt dit mede mogelijk. Hoewel ook buitenlandse kenniswerkers worden aangetrokken, is het meeste werk waarvoor Nederlandse bedrijven mensen uit MOE-landen aantrekken laag- of ongeschoold en arbeidsintensief.

18

De meerderheid van de arbeidsmigranten uit MOE-landen vindt werk via een uitzendbureau. Er is in veel gevallen sprake van georganiseerde arbeidsmigratie die al in het thuisland plaatsvindt. De uitzendorganisaties beschikken over kantoren op verschillende locaties in Polen en organiseren alles wat nodig is om Polen in Nederland te huisvesten en aan het werk te zetten. Ze regelen het papierwerk, zorgen voor passende woonruimte en voor een fiets, auto of pendelbus om naar het werk te gaan. Ook de zorgverzekering en een beroep op voorzieningen zijn onderdeel van een dergelijk 'all inclusive' arrangement. Sommige ondernemers in de agrarische sector hebben directe contacten met potentiële arbeidskrachten, die ze na aankomst opvangen, begeleiden en huisvesten, veelal op het eigen erf. Een kleine groep komt niet op een formele wijze in Nederland, maar maakt gebruik van hun persoonlijk netwerk, met name via vrienden of familie die al in Nederland wonen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor wonen, werk, zorg en integratie (informele migratienetwerken).

De aanwezigheid van buitenlandse werknemers is een heikel punt in het maatschappelijk debat. Men vreest verdringing ("ze pikken onze banen in"), een *race to the bottom* in arbeidsvoorwaarden, uitbuiting, een (te) grote mate van afhankelijkheid voor de (tijdelijke) arbeidsmigranten, criminaliteit en overlast.²⁸ Volgens onderzoek van SEO in 2012 zijn de economische voordelen van buitenlandse arbeidskrachten voor werkgevers en voor de BV Nederland niettemin groot. De verdringing van autochtone werknemers zou beperkt zijn en er is nauwelijks sprake van neerwaartse druk op lonen. Enkel in een gering aantal beroepen en sectoren (bouwvakkers, vrachtwagenchauffeurs, land- en tuinbouw) zijn banen in enige mate verdwenen.²⁹ De onderzoekers van SEO ramen de positieve bijdrage aan de schatkist gemiddeld € 1.800 per tijdelijke arbeidsmigrant. Het thema is daarmee echter

²⁷ Han Nicolaas, Stephan Verschuren, Vina Wijkhuijs en Roel Jennissen, "Arbeidsmigratie", in: R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*, WODC Onderzoek en beleid nr. 299, Den Haag, 2011.

²⁸ Centraal Planbureau, *Arbeidsmigranten uit Oost-Europa*. Op verzoek van de Tweede Kamer, CPB-notitie 26 augustus 2011.

²⁹ Ernest Berkhout en Bert Hof, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten: een realistisch beeld*, SEO-rapport nr. 2012-88, Amsterdam, 2012; SER, *Commissie Arbeidsmigratie*, bijlage 3 (casus Wetsland/Haaglanden), augustus 2014; VNO-NCW; MKB-Nederland; LTO Nederland, *Arbeidsmigrant werkt!*, Den Haag, VNO NCW, 2012.

niet beslecht. De afgelopen maanden lijkt de discussie over de toename van het aantal buitenlandse werknemers in Nederland opnieuw op te laaien in media en politiek.³⁰

Veel Poolse arbeidsmigranten verrichten zwaar en laagbetaald werk dat Nederlanders niet meer willen doen, omdat er in Polen weinig werk is en zij hier meer kunnen verdienen dan in eigen land. Hun motivatie, inzet, bereidheid tot overwerken en flexibiliteit worden door werkgevers geroemd. Er zijn zelfs uitzenders die op hun website reclame maken dat zij op elk gewenst moment een groep zeer flexibele en productieve werknemers kunnen leveren. Deze flexibiliteit kan echter gepaard gaan met grote onzekerheden voor de arbeidsmigranten. Ook creëert het vormen van ongewenste afhankelijkheid. Veel arbeidsmigranten worden volledig 'ontzorgd' door hun werkgever, maar daardoor hebben ze vaak geen zicht op of zeggenschap over wat voor hen is geregeld.

Onderzoek laat zien dat er nog steeds misstanden voorkomen in de arbeidsomstandigheden van buitenlandse werknemers in Nederland.³¹ Een deel van de arbeidsmigranten moet lang en zwaar werk verrichten voor weinig loon met gebrekkige rechten ten opzichte van Nederlandse werknemers. Na het beëindigen van hun contract hebben werknemers die via een uitzendbureau zijn aangetrokken soms slechts drie dagen om ander werk en huisvesting te vinden. Klachten over deze situaties worden weinig geuit, omdat hierop vaak ontslag of een boete volgt.

2.3 Huisvesting

Van buitenlandse werknemers die vanuit Nederland worden geworven, en die een langlopend of zelfs vast contract krijgen, wordt aangenomen dat ze zich zelfstandig op de woningmarkt begeven. Ze huren zodoende woningen en met name de laatste jaren worden zelfs woningen gekocht, vaak om deze samen met andere arbeidsmigranten te delen. Wanneer werkgevers (inclusief uitzendbureaus) specifiek tijdelijke buitenlandse werknemers werven, zijn zij primair verantwoordelijk voor hun verblijf in Nederland. Zakelijk en moreel gezien hebben ze, wanneer ze arbeidsmigranten aannemen, de taak hen te begeleiden naar voorzieningen waaronder huisvesting. Uitgangspunt is dat deze mensen een korte periode blijven, acuut woonruimte nodig hebben en hiervoor relatief weinig kunnen betalen.

Vanuit het Rijk is bepaald dat arbeidsmigranten niet tot de doelgroep van woningcorporaties behoren. Vanwege de flexibiliteit kozen werkgevers aanvankelijk vaak voor woningen in het particuliere segment, die kamergewijs werden onderverhuurd aan werknemers. Dit leidt soms tot overbewoning en overlast. Bovendien is het aanbod ontoereikend om aan de grotere huisvestingsvraag te voldoen. Gevolg is dat werkgevers zich wenden tot allerlei creatieve oplossingen, zoals huisvesting op het eigen terrein, in leegstaande hotels, een camping met caravans, oude bedrijfspanden of op vakantieparken. Met name in de eerste periode van de nieuwe immigratiegolf was dit dikwijls illegaal, waren de faciliteiten en levensruimte beperkt, gebrekkig of onveilig en ontbraken vaak toezicht en beheer. Ook arbeidsmigranten zelf ervaren deze problemen, zo blijkt uit onderzoek van het Pools Overlegplatform Nederland.³² Aan de andere kant nemen vele arbeidsmigranten genoegen met eenvoudige en primitieve woonsituaties als voldaan is aan enkele elementaire eisen. De accommodatie is tijdelijk, men

³⁰ Zie onder meer: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/is-elke-baan-voor-janek-geen-baan-voor-jan-a4415935/>

³¹ Katrin McGauran, Esther de Haan, Fleur Scheele en Francien Winsemius, *Profiting from dependency. Working conditions of Polish migrant workers in the Netherlands and the role of recruitment agencies*, FairWork en SOMO, Amsterdam, 2016.

³² Geciteerd in S.M. Reusken (namens Necker van Naem), *Verkenning huisvestingsmodellen arbeidsmigranten. Kleinschalige en flexibele huisvesting van arbeidsmigranten*, Platform31, Den Haag, 2013.

komt naar Nederland om te werken en niet om in luxe te leven, en men wil zo goedkoop mogelijk wonen omdat men zo veel mogelijk geld wil sparen of wil overmaken naar Polen. De grootste onvrede over hun woonruimte wordt geuit door arbeidsmigranten die op campings wonen. Zij klagen over een gebrek aan rust en privacy, en over de regels die hen in hun vrijheid beperken.³³

Om aan deze nieuwe huisvestingsopgave te voldoen, moeten er nieuwe woonvoorzieningen komen, zo is de conclusie van de partijen die in 2012 de Nationale Verklaring tekenden. De huisvesting dient tevens van betere kwaliteit te zijn en professioneler georganiseerd te worden. De afgelopen jaren zijn met name op dit laatste verschillende belangrijke stappen gezet. Koepelorganisaties als de ABU, NBBU, de VIA en LTO nemen hun verantwoordelijkheid door in CAO's en lidmaatschapsvoorwaarden afspraken te maken over de minimumeisen waaraan fatsoenlijke huisvesting moet voldoen. Door de uitzendorganisaties wordt in nauwe samenspraak met de Rijksoverheid en de VNG vervolgens de Stichting Normering Flexwonen (SNF) opgezet. Deze stichting ontwikkelt de 'Norm voor huisvesting Arbeidsmigranten' en geeft certificaten uit. Op de website houdt ze een register bij van organisaties die zelf huisvesting aanbieden via de norm, of die huisvesting inhuren van een SNF gecertificeerde partij. Tevens wordt de branchevereniging VHA (Vereniging Huisvesting Arbeidsmigranten) opgericht, waarbij met name grotere commerciële huisvesters zijn aangesloten.

20

Er wordt ook gezocht naar nieuwe woonconcepten. Het zogenaamde flexwonen voor arbeidsmigranten lijkt op studentenhuishuisvesting, omdat panden ingericht en gemeubileerd worden voor tijdelijke bewoning. Dit valt doorgaans niet onder de bestemming regulier wonen, maar onder logies of onzelfstandige woonruimte. Vaak hebben de locaties zelf ook een tijdelijke bestemming. De partijen achter de Nationale Verklaring streven naar het zogenaamde het scheiden van bed en werk om de dubbele afhankelijkheid voor zowel wonen als werk op te heffen. Uitzendbureaus en ondernemers zijn dikwijls werkgever én huisbaas en dat creëert soms een onwenselijke situaties voor zowel werknemer als werkgever. Een Poolse arbeidsmigrant zal niet snel klagen over overbewoning als daardoor zijn of haar baan in gevaar kan komen. Het idee is dit te doorbreken door een derde partij die huisvesting kan ontwikkelen en verhuren, specifieke voor arbeidsmigranten. Ondanks de toenemende vraag, blijkt de markt voor dergelijke tijdelijke huisvesting van EU-arbeidsmigranten echter niet groot. Zo zijn er maar weinig investeringsplannen voor locaties.³⁴

Het is lastig om als zelfstandig bedrijf een business case te bouwen rond het huisvesten van arbeidsmigranten, zo toonde onderzoek van Finance Ideas aan.³⁵ Ten eerste zijn de inkomsten vanuit huur relatief gering: een richtlijn is 60 tot 100 euro per week. Om voldoende rendement te realiseren zijn daarom lage realisatiekosten en schaalgroten nodig, 50 'bedden' is het minimum. Tevens dient de bezettingsgraad relatief constant te zijn. Omdat er geen inzicht is in vraag- en aanbod, en omdat een registratiesysteem van arbeidsmigranten ontbreekt, kan dit laatste alleen door afspraken te maken met werkgevers. Deze zijn echter weinig geneigd langdurige garanties af te geven, omdat ze zelf flexibel willen blijven. Daardoor wordt het exploiteren van een woonlocatie door een zelfstandige, commerciële huisvester risicovol. Dit weerspiegelt zich weer in de geringe bereidheid van banken om investeringen voor het gereedmaken van panden te dekken, waardoor partijen op zoek moeten naar andere middelen. Alles bij elkaar blijkt een exploitatieduur van 10 tot 15 jaar vaak minimaal om tot een gezonde business case te komen.

³³ Silke van Arum e.a., *Onder Polen. Poolse arbeidsmigranten op het platteland in beeld*, Movisie, Utrecht, 2010, blz. 34.

³⁴ Tineke Lupi en Anne-Jo Visser, *Huisvesting arbeidsmigranten: een zorg van iedereen?!*, Platform31, Den Haag, 2015

³⁵ K.M. van Zundert (namens Finance Ideas), *Financiering van huisvesting voor arbeidsmigranten*, Platform31, Den Haag, 2014.

Gevolg van deze geringe marges is dat de meeste werkgevers huisvesting toch in eigen beheer blijven organiseren. Ze huren of kopen panden aan die ze voor de bij hen werkzame arbeidsmigranten exploiteren. Daarbij vormen de SNF-normen dikwijls het uitgangspunt, al zijn er werknemers die zich hier nog weinig bewust van zijn. Kleinere werkgevers houden huisvesting vaak binnen de eigen organisatie, terwijl grotere uitzendbedrijven er dikwijls een aparte BV voor oprichten. Deze ontplooit de activiteiten en belast de kosten als dochter door aan de moedermaatschappij. Deze brengt vervolgens de huur in mindering op het loon van de werknemer. De CAO voor uitzendkrachten bepaalt dat huisvesting via de uitzendorganisaties tegen werkelijke kosten dient te gebeuren. Dit betekent dat de werkgever naast de inkomsten uit arbeid geen extra winst mag maken op het wonen, opbrengst ligt in efficiency en het behoud van flexibiliteit.

Zo ontstaat aan de ene kant een aanbod van huisvesting dat de grotere uitzendbureaus als aparte bedrijfstak ontwikkelen. Aan de andere zijn er kleinere werkgevers die het zelf en daardoor vaak minder professioneel regelen. Een specifieke groep zijn de agrarische ondernemers in de land- en tuinbouw. Zij huisvesten buitenlandse arbeidskrachten veelal op het eigen erf, waarbij ze bewust of onbewust niet altijd aan de eisen voldoen. Pogingen om gezamenlijke huisvesting voor deze groep volgens de normen te realiseren, zijn tot nu toe nog niet gerealiseerd. Net als de grotere werkgevers en uitzendbureaus zijn tuinders terughoudend in het aangaan van langjarige verplichtingen in een huisvestingsproject.

2.4 Rol van gemeenten

Registratie

Om grip te krijgen op de doelgroep is het belangrijk dat arbeidsmigranten zich bij de gemeente waar ze wonen inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP – voorheen het GBA). Bovendien dragen de werknemers zo bij aan lokale belastingen. In de praktijk gebeurt registratie nog onvoldoende. Veel arbeidsmigranten zijn zich niet bewust van hun rechten en plichten, zo denkt een deel dat inschrijving niet nodig is of de werkgever dit verzorgt. Voor werknemers die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven is met de Wet basisregistratie personen (wet BRP) de mogelijkheid gecreëerd om zich vrijwillig te registreren. De zogenaamde Registratie niet-ingezetenen (RNI) wordt gevuld door de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank, het UWV, het voormalige College voor Zorgverzekeringen, de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast heeft het ministerie van BZK negentien inschrijffoorzieningen (loketten) aangewezen bij gemeenten.³⁶ Door instelling van het RNI is er meer zicht gekomen op de tijdelijke arbeidsmigranten. Omdat alleen het woonadres in het buitenland geregistreerd wordt, is in de praktijk echter nog steeds niet bekend hoeveel arbeidsmigranten in een gemeente verblijven. Vijf gemeenten (Den Haag, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westland) zijn daarom recent een proef gestart met de registratie van het eerste verblijfadres.

Een ongewenst effect is dat arbeidsmigranten in het RNI zich vaak niet uitschrijven en aanmelden bij de BRP als ze toch langer in Nederland verblijven. Eenzelfde probleem doet zich voor wanneer werknemers die wel als ingezetene geregistreerd staan weer naar het buitenland vertrekken. Ze laten dit niet altijd tijdig weten aan de overheid, vaak omdat ze zich niet bewust zijn van deze plicht. Daarbij schrijft de wet BRP voor dat uitschrijving alleen geschiedt als men zich persoonlijk aan de balie bij de gemeente meldt. Dit strookt in de praktijk niet met het vloeibare karakter van de arbeidsmigratie uit

³⁶ Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Breda, Den Haag, Doetinchem, Eindhoven, Goes, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Leiden, Nijmegen, Rotterdam, Terneuzen, Utrecht, Venlo, Westland en Zwolle. De tijdelijke arbeidsmigranten in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout worden ingeschreven in het RNI te Leiden.

MOE-landen. Hoe gemeenten hiermee omgaan, verschilt. Er zijn gemeenten die dit proberen op te lossen door nauw contact te onderhouden met werkgevers om zo enige grip te hebben op de registratie van arbeidsmigranten. Andere gemeenten voeren regelmatig onaangekondigde controles van huisvestingslocaties uit, waarbij bewoners worden gewezen op hun plicht zich in- en uit te schrijven. Ook bieden ze informatiepakketten aan als arbeidsmigranten zich melden bij het RNI of BRP. Tenslotte kan een groepsinschrijving worden georganiseerd, zoals de gemeente Westland sinds 2011 hanteert. De zogenaamde 'Westlandse methode' houdt in dat jaarlijks ongeveer twintig avondbijeenkomsten worden georganiseerd op locatie bij de gemeente of een specifieke werkgever. Door de automatisering van de inschrijfformulieren en het slechts invullen van de verplichte categorieën, is de contacttijd verkort tot twee minuten. Via samenwerking met ruim 55 werkgevers in de regio is de registratie van arbeidsmigranten in het Westland vertienvoudigd ten opzichte van 2011.

Huisvesting

Hoewel gemeenten niet verantwoordelijk zijn voor huisvesting, zijn ze een onmisbare partij bij de realisatie van meer en betere woonvoorzieningen voor arbeidsmigranten. Gemeenten kunnen geen projecten initiëren of direct stimuleren, maar deze wel in grote mate faciliteren.³⁷ De rol is die van beoordelaar, handhaver en kadersteller. Vanuit het bouwbesluit moeten gemeenten toezien op de kwaliteit van gebouwen en woningen. Om onwenselijke situaties op te heffen is door het ministerie van BZK in 2012 de bed-voor-bed-regeling geïntroduceerd die ervoor moet zorgen dat de huisvesting aan wet- en regelgeving gaat voldoen of dat er een alternatieve huisvestingslocatie komt. Bedoeling van de regeling is dat partijen afspraken maken over de stappen die nodig zijn. Vanuit het ministerie van BZK zijn gemeenten de afgelopen jaren gestimuleerd om een aanpak te ontwikkelen, bij voorkeur in regionaal verband. Werkgevers opereren ook op deze schaal en huisvesten hun arbeidskrachten niet altijd in dezelfde gemeente. In diverse regio's waar veel arbeidsmigranten werken is zodoende aangedrongen op gezamenlijke afspraken, onder regie van de provincie.

22

Regionale afspraken dienen zich vervolgens te vertalen in een lokale beleidsvisie. Deze geeft handvatten om ongewenste situaties aan te pakken, maar beschrijft ook onder welke condities huisvesting voor arbeidsmigranten wel is toegestaan. Belangrijk is dat locaties en plannen niet ad hoc worden beoordeeld, maar in een 'totaalvisie' passen. Het betekent dat zowel intern binnen de ambtelijke organisatie, de raad en het college, als extern naar werkgevers en huisvesters heldere kaders worden aangehouden. Dit strategisch beleid maakt het verschil, zo laten ervaringen door heel Nederland zien.³⁸ Over het algemeen slagen gemeenten hier op gebied van handhaving steeds beter in, maar is het inpassen van locaties in bestemmingsplannen, huisvestingsverordeningen en woonvisies nog een uitdaging. Gemeenten worstelen daarbij vaak met doelgroepenbeleid ten aanzien van arbeidsmigranten, zeker als ook andere urgente opgaven onder de zittende bevolking zijn.

Sociaal domein

In het sociale domein heeft de gemeente een ruime taak. Arbeidsmigranten kunnen – naast registratie en huisvesting – behoefte hebben aan Wmo-voorzieningen, aan het leren van de Nederlandse taal (volwasseneducatie) en aan inburgering. Als men op termijn werkloos wordt en dan in Nederland blijft, kan men aanspraak maken op een bijstandsuitkering en op re-integratie op de arbeidsmarkt. Daarvoor dient men wel ingeschreven te staan bij een gemeente. Als er kinderen in het spel zijn komen

³⁷ S.M. Reusken (namens Necker van Naem), *Verkenning huisvestingsmodellen arbeidsmigranten. Kleinschalige en flexibele huisvesting van arbeidsmigranten*, Platform31, Den Haag, 2013.

³⁸ Tineke Lupi en Anne-Jo Visser, *Huisvesting arbeidsmigranten: een zorg van iedereen?*, Platform31, Den Haag, 2015.

arbeidsmigranten in aanmerking voor voor- en vroegschoolse opvang, kinderopvang, peuterspeelzaal, basisonderwijs en voortgezet onderwijs en jeugdzorg. Men kan met de gemeente te maken krijgen in het kader van het tegengaan van schoolverzuim en schooluitval.

Arbeidsmigranten uit MOE-landen vallen onder het reguliere integratiebeleid en zijn als ingezetenen van de EU niet verplicht tot inburgeren om zich permanent te kunnen vestigen. Sinds 1 januari hebben gemeenten geen formele taak meer op dit gebied en daarmee ook het zicht op de inburgering verloren. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de arbeidsmigrant die besluit in Nederland te blijven, om de taal te leren en aansluiting te vinden met de samenleving. Niettemin proberen verschillende gemeenten het contact tussen arbeidsmigranten en de lokale bevolking te stimuleren. Met name in Limburg is ervaring met activiteiten en projecten die de integratie moeten bevorderen. Dit is vooral gericht op het verstrekken van informatie en bijdragen aan prettig samenleven. Stichting Lize heeft een digitale sociale kaart gemaakt van bestaande initiatieven van en voor EU-migranten die gericht zijn op het wegwijs maken in de Nederlandse samenleving.³⁹ Gemeenten hebben daarnaast nog altijd de mogelijkheid om taalcursussen faciliteren. Middelen mogen daarvoor vrij besteed worden, waarmee een gemeente gericht beleid kan voeren.⁴⁰

³⁹ <http://www.lize.nl/sociale-kaart/>

⁴⁰ Betty Noordhuisen, Inge Razenberg en Mientje van Dijk, *Staalkaart EU-migranten. Staalkaart voor gemeentelijk beleid gericht op de integratie van EU-migranten*, Utrecht, Kennisplatform Integratie en Samenleving/Verwey-Jonker Instituut, 2016.

3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

3.1 Gemeentelijk beleid

Onderzoeksvraag	Bijbehorende norm(en)
<p>In hoeverre is bij de drie gemeenten sprake van:</p> <p>a. <i>vastgesteld en voorgenomen beleid</i> (d.w.z. beleid dat in voorbereiding is maar nog niet is vastgesteld) ten aanzien van EU-arbeidsmigranten op de diverse beleidsterreinen (wonen, zorg, maatschappelijke ontwikkeling, onderwijs, sport, openbare orde en veiligheid, etc.)?</p> <p>b. <i>impliciet beleid</i> ten aanzien van EU-arbeidsmigranten (d.w.z. beleid dat niet specifiek gericht is op deze doelgroep maar wel consequenties voor de doelgroep heeft) op de diverse beleidsterreinen (wonen, zorg, maatschappelijke ontwikkeling, onderwijs, sport, openbare orde en veiligheid, etc.)?</p> <p>c. andere activiteiten waarmee de gemeente zich inzet voor de registratie, huisvesting, ondersteuning of integratie?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten hebben inzicht in de omvang en samenstelling van de groep EU-arbeidsmigranten die woonachtig en/of werkzaam is binnen de gemeentegrenzen. • Gemeenten hebben inzicht in de mate waarin EU-arbeidsmigranten gebruik maken van onderwijs en sociaal domeinvoorzieningen binnen de gemeente. • Gemeenten handhaven – voor zover dit binnen hun verantwoordelijkheden valt – de naleving van bestaande regelgeving op het terrein van woon-, werk- en leefomstandigheden van EU-arbeidsmigranten. • Binnen de gemeentelijke organisatie wordt informatie over EU-arbeidsmigranten gedeeld en afgestemd tussen sectoren en/of diensten. • Op regionaal niveau vindt afstemming tussen overheden plaats over relevante ontwikkelingen rond arbeidsmigratie en – mobiliteit.

24

Het algemene standpunt binnen de gemeenten Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout is dat EU-arbeidsmigranten van waarde zijn voor de regionale en lokale economie. Het feit dat zij in de gemeenten werken en verblijven, is op zichzelf geen aanleiding voor direct beleid of activiteiten. Vanuit economisch beleid wordt arbeidsmigratie niet gefaciliteerd of ondersteund, maar als een gegeven beschouwd. In de Bollenstreek werken ondernemers al decennialang met arbeidsmigranten. Veel van de gesprekspartners, zowel binnen als buiten de gemeenten, refereren aan het feit dat een tijd lang seizoenswerkers uit Ierland en Groot-Brittannië zijn aangetrokken en later Turken en Marokkanen. Dit is volgens hen nooit aanleiding geweest voor beleid. Er is pas reden om de buitenlandse werknemers op de agenda van de gemeente te plaatsen wanneer zich mogelijke problemen voordoen rondom de groep. Zo werden arbeidsmigranten ruim 10 jaar geleden een beleidsthema toen uitzendbureaus in de regio op grote schaal arbeidsmigranten gingen inhuren voor diverse werkzaamheden. Na enkele incidenten rondom huisvesting en openbare orde werd op initiatief van burgemeester Mans van Hillegom een integrale werkgroep in het leven geroepen ten aanzien van openbare orde en veiligheid. Daarnaast werd een bestuurlijke werkgroep ten aanzien van huisvesting ingesteld vanuit wethouder De

Lange van Noordwijk. Deze werkgroepen vormden de opmaat voor verschillende maatregelen en activiteiten in de gemeenten.

Een van de eerste belangrijke acties is de oprichting van het Informatie Punt Polen (IPP) in 2007. Hiermee is de Duin- en Bollenstreek de eerste regio in Nederland die de informatiepositie rondom arbeidsmigranten ter hand neemt. Aanvankelijk wordt het IPP aangestuurd vanuit de politie, maar dit blijkt een drempel op te werpen naar contacten met arbeidsmigranten zelf. In 2009 wordt de coördinatie daarom gelegd bij de gemeentes en komt het IPP onder leiding te staan van een medewerker van de gemeente Hillegom met een Poolse achtergrond. Haar taak is een intermediair te vormen tussen arbeidsmigranten en de gemeenten. Enerzijds kunnen arbeidsmigranten bij haar terecht voor informatie en ondersteuning en anderzijds brengt ze kennis over hun leefsituatie en problemen in bij de gemeente. Ze heeft hiervoor 12 uur per week beschikbaar. Het IPP wordt gefinancierd door zes gemeenten en is in 2011 voor vijf jaar verlengd. In de aanloop naar de ambtelijke fusie tussen de gemeentes Lisse, Hillegom en Teylingen was het enige tijd onduidelijk of het IPP als budget of formatie zou worden opgenomen. Diverse bronnen hebben echter bevestigd dat het IPP als gemeentelijke activiteit niet ter discussie staat.

Wonen en ruimtelijke ordening

In reactie op het ontstaan van ongewenste illegale campings en overbwoonde panden sluiten de gemeentes in de regio in 2004 een convenant met uitzendbureaus over het realiseren van fatsoenlijke huisvesting voor arbeidsmigranten. Een ambassadeursteam met daarin vertegenwoordigers van verschillende stakeholders dient op de naleving toe te zien. Vanwege gebrek aan geschikte panden en provinciale regelingen die herbestemming beletten, komt het echter niet tot de realisatie van meer locaties. De corporaties worden daarop als probleemoplossers aangesproken, maar die reageren afwijzend omdat huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten niet tot hun volkshuisvestelijke taak behoort. De verantwoordelijkheid wordt vervolgens gelegd bij de sector zelf. In de regionale woonvisie van 2009 nemen de gemeentes zich voor een onderzoek te doen naar de omvang en de woningbehoefte van de groep tijdelijke arbeidsmigranten uit Oost Europa en naar de effecten daarvan op de woningmarkt. Ook wordt aangegeven dat men opties verkent om locaties te realiseren. Uit het onderzoek is gebleken dat dit maar zeer beperkt is gebeurd. Bij gebrek aan duidelijke kaders beoordelen de gemeentes aanvragen voor locaties volgens de ambtenaren in die tijd vooral op gevoel. Ook bestaat er weinig afstemming, waardoor er waterbedeffecten optreden wanneer een gemeente besluit streng op te treden.

25

Vanaf 2012 oefent het Rijk druk uit om tot regionale afspraken te komen. Onder coördinatie van een nieuw ambassadeursteam komt in 2014 een convenant over richtlijnen voor huisvesting arbeidsmigranten in Holland Rijnland tot stand. Uiteindelijk is dit door burgemeester namens alle gemeenten in de regio getekend. Doel van het convenant is om binnen de regio in 2019 voldoende huisvestingsplaatsen van goede kwaliteit te hebben. Al eerder moeten de bestaande huisvestingsplaatsen door de eigenaren of uitbaters bij de gemeenten gemeld en geïnventariseerd zijn. Het convenant maakt onderscheid tussen drie categorieën arbeidsmigranten: de vestigers die langer dan drie jaar blijven, de seizoensarbeiders die tijdens de piekperiodes komen en een tussengroep die enkele maanden tot jaren blijft, maar niet permanent. Huisvestingsmogelijkheden dienen daar op aangepast te worden. De gemeenten in de Duin- en Bollenstreek besluiten gezamenlijk in de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport om beleid op te stellen.

De woonvisies die Noordwijkerhout in 2015 en Lisse en Hillegom in 2016 hebben vastgesteld, onderschrijven het streven naar meer systematisch en gestructureerd aandacht voor het thema. Alle gemeenten spreken de intentie uit te komen tot zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende huisvesting

voor arbeidsmigranten – specifiek voor de groep die zich niet permanent vestigt. De gemeentes Hillegom en Noordwijkerhout nemen het voortouw om een integraal beleid op te stellen voor de subregio Noord, zodat alle gemeentes dezelfde uitgangspunten gaan hanteren. De voorgenomen beleidsregel heeft betrekking op is meerderjarige arbeidsmigranten die hier voor een korte (aantal maanden) dan wel een langere periode (aantal jaren) werkzaam zijn en niet de bedoeling hebben om zich hier te vestigen. Ze horen daarom niet te worden gehuisvest in woningen, maar in logiesgebouwen. Deze uniforme beleidsregel moet het initiatiefnemers in de gehele Bollenstreek makkelijker maken om snel te reageren op nieuwe huisvestingsbehoeften. De beleidsregel wordt afgestemd met de gemeentes en provincie, maar ook met LTO, uitzendbureaus en het ambassadeursteam.

In de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2016 is daarnaast een regeling opgenomen voor de tijdelijke huisvesting van zogenaamde kortverblijvers tijdens de piekperiodes. Deze arbeidsmigranten die maximaal drie maanden blijven, mogen in de tijd in speciale units op het erf van de agrarische ondernemers gehuisvest worden. In Noordwijkerhout is dit in het bestemmingsplan Buitengebied 2015 geregeld. Lisse heeft kaders opgenomen in een paraplubestemmingsplan. Net als voor de logiesgebouwen, is het uitgangspunt dat deze zeer tijdelijke huisvesting voldoet aan de regels van de SKIA en Stichting Normering Flexwonen, naast de algemene regels uit het Bouwbesluit.

Alle drie de gemeenten constateren dat na zeer veel verzoeken rond 2010, de aanvragen van uitzenders en huisvesters voor locaties de laatste tijd afnemen. Ze stellen zich op het standpunt dat wanneer de vraag niet uit de markt komt, de gemeente deze niet zelf gaan ophalen. Hun rol beperkt zich tot faciliteren. Arbeidsmigranten die zich in de gemeenten vestigen, kunnen aanspraak maken op reguliere woonruimte en worden door de gemeentes niet als aparte beleidscategorie aangemerkt. Ze maken deel uit van de algemene ramingen van woningbehoeften op basis waarvan lokaal afspraken c.q. plannen voor woningbouw gemaakt worden. In diverse bestemmingsplannen is de regel vastgelegd dat een woning bestemd is voor één huishouden. Dit dient het gebruik van particuliere woningen door tijdelijke arbeidsmigranten, in het bijzonder in kamergewijze verhuur, te voorkomen.

26

Openbare orde en veiligheid

Toenmalig burgemeester Mans (Hillegom) plaatst in 2007 handhaving op de gemeentelijke agenda's. De werkgroep Mans, met daarin behalve gemeente ook de politie, de belastingdienst, de brandweer, medewerkers van openbare orde en veiligheid, komt in de periode daarop regelmatig bijeen om signalen en problemen rondom arbeidsmigranten te bespreken. Naar voorbeeld uit andere regio's wordt in 2008 het Interventieproject Duin- en Bollenstreek ingesteld met een projectteam uit verschillende organisaties. Dit interventieteam voert diverse inspecties uit bij huisvestingslocaties in de hele regio op basis waarvan boetes worden uitgedeeld en diverse panden gesloten. In 2011 wordt het voorzitterschap van de werkgroep Mans overgedragen aan burgemeester Goedhart van Noordwijkerhout. De naam van de werkgroep wordt veranderd in COEUR (Coördinatie Oost Europeanen) en de frequentie van het overleg wordt teruggebracht naar twee maal per jaar. Reden hiervoor is dat de urgentie van het vraagstuk is afgenomen. Het interventieteam heeft de problemen rondom de toename van arbeidsmigranten in de gemeenten beheersbaar gemaakt. Thans heeft de werkgroep vooral tot doel een vinger aan de pols te houden door periodiek informatie uit te wisselen.

Vanaf 2009 is de huisvesting van arbeidsmigranten opgenomen in het Integraal programma handhaving & veiligheid van de gemeente Lisse. Beperking van overlast en illegale/onveilige situaties rondom huisvesting van arbeidsmigranten wordt in de recente woonvisies van de drie gemeentes aangemerkt als belangrijke opgave. Regie daarvoor ligt bij de regio. De gemeente Lisse benoemt daarnaast het aanpakken van overlast en misstanden rondom huisvestingslocaties als een van de speerpunten in de

programmabegroting 2016 – 2019. Het voornemen is meer toezicht en handhaving uit te voeren. Rondom huisvestingslocaties zijn ook specifieke parkeernormen vastgesteld.

Alle gemeentes geven aan dat ze vanuit Bouw- en Woningtoezicht met enige regelmaat onaangekondigde inspecties houden bij huisvestingslocaties. Daarbij wordt primair gelet op rechtmatig gebruik van het pand, brandveiligheid en overbewoning. Ambtenaren stellen dat ze in actie komen naar aanleiding van concrete meldingen en alleen specifieke panden meer systematisch bezoeken. Omdat er weinig klachten binnenkomen wordt het instellen van een integraal interventieteam niet meer noodzakelijk bevonden. Afgezien van handhaving ten aanzien van huisvestingslocaties, vormen arbeidsmigranten vanuit het bredere kader van openbare orde en veiligheid geen specifieke aandachtsgroep voor beleid. Er worden door de gemeente geen activiteiten op ondernomen.

Registratie

Uit de gesprekken in het kader van het onderzoek blijkt dat de gemeentes het belangrijk vinden dat arbeidsmigranten niet in de illegaliteit belanden. Maar concreet beleid rondom inschrijving in het BRP of het RNI staat nog in de kinderschoenen. Het standpunt is dat registratie ten eerste de verantwoordelijkheid is van de persoon zelf en daarnaast van de werkgevers. De gemeente informeert en controleert enkel. Daarbij gaat men ervan uit dat arbeidsmigranten die zich hier vestigen, doordat ze een gezin vormen en op zoek gaan naar reguliere huisvesting, zich op eigen initiatief zullen registreren. Gebruik van voorzieningen is hier immers van afhankelijk. Het feit dat de groep tijdelijken zich niet inschrijft, is bekend. Bij de inspectie van panden is registratie een van de aandachtspunten, in de zin dat er een ambtenaar meegaat die controleert of de aanwezige personen wel zijn ingeschreven. Indien dit niet het geval is, worden ze daar op aangesproken. Het IPP heeft daarnaast de specifieke opdracht arbeidsmigranten te wijzen op hun plicht tot registratie en indien gewenst ondersteuning te bieden. Ook baliemedewerkers zijn geïnstrueerd op inschrijving van buitenlandse werknemers, in het bijzonder met betrekking tot het adres dat als verblijfplaats wordt opgegeven.

27

De gemeente Noordwijkerhout heeft zich recent laten informeren over het Westlandse systeem van registratie. Conclusie was dat dit in mankracht en middelen de capaciteit van de gemeente te boven gaat om dit direct op alle locaties toe te passen. In Lisse en Hillegom klinken dezelfde geluiden. Bij de realisatie van een nieuwe locatie in Noordwijkerhout is niettemin door de gemeente met de uitzender afgesproken dat deze zorg draagt voor de juiste registratie van de bewoners. Door wekelijks contact, regelmatige aanwezigheid van ambtenaren op de locatie en speciale inschrijfmomenten op het gemeentehuis ondersteunt Noordwijkerhout dit proces. Streven is deze aanpak ook bij realisatie van volgende nieuwe locaties in te voeren en met andere uitzendbureaus afspraken te maken, waarmee de Westlandse methode stapsgewijs wordt ingevoerd. De ambtenaren in Lisse en Hillegom geven aan dat er vanuit uitzendbureaus op vrijwillige basis informatie over in- en uitschrijving wordt verstrekt.

Sociaal domein

Op het sociale domein vormen arbeidsmigranten geen expliciete doelgroep voor beleid van de drie gemeentes. Binnen ambtelijk en bestuurlijk overleg rondom het sociale domein wordt de groep wel besproken. Daarnaast wordt er informatie over gemeentelijke voorzieningen in het Pools aangeboden bij de gemeentehuizen. Ook ontwikkelen gemeentes op verschillende deelterreinen activiteiten, met name voor Poolse inwoners die zich langere tijd of zelfs permanent vestigen.

Vooral in Noordwijkerhout is men zich ervan bewust dat arbeidsmigranten deel gaan uitmaken van de samenleving doordat zich gezinnen vestigen. Hierover heeft de gemeente contact met scholen, kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, de bibliotheek en welzijnsinstellingen. Concrete activiteiten die met steun van de gemeente zijn ondernomen, betreffen koffieochtenden voor jonge moeders en een

voorlichtingsbijeenkomst over het Nederlandse onderwijs voor Poolse ouders. Hier waren het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de stichting Kreda bij betrokken, waarvoor een subsidie is verstrekt. De gemeente probeert daarnaast de lokale kinderboerderij en het jongeren centrum te bewegen om Poolse gezinnen meer te betrekken. Tenslotte wordt overwogen om bij de Jeugd en Gezinsteams extra in te zetten op Poolse kinderen met problematiek.

Onderwijs en integratie

In het verleden, rond 2010, werden door de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) taal cursussen aangeboden. Vanuit algemeen integratiebeleid kregen mensen van buitenlandse afkomst die ingeschreven waren bij de gemeente, een tegemoetkoming in de kosten. Dit is echter afgeschaft. Taal cursussen lopen nu via Capabel of via andere (particuliere) aanbieders maar deze zijn voor EU- ingezetenen niet meer verplicht. De gemeenten zien de bibliotheek als een belangrijke partner in taalverwerving voor alle inwoners, van laaggeletterden tot mensen van buitenlandse afkomst. De Bibliotheek Bollenstreek biedt verschillende producten aan. De VoorleesExpres, Taalsprekuren, Taalhuis/Taalpunten en het Taalcoachproject. Op de computer staan oefenprogramma's "Lees en Schrijf". Verder zijn er Poolse boeken te leen. Volgens de gesprekspartners in het onderzoek maken ook Poolse mensen gebruik van genoemde voorzieningen. Tevens geven alle gemeentes aan met Stichting Kreda te spreken over het subsidiëren van hun activiteiten, o.a. op gebied van taalonderwijs. In Lisse is een concreet verzoek tot ondersteuning vanuit Kreda in behandeling, de andere gemeentes hebben nog geen subsidieaanvraag ontvangen.

Met behulp van onderwijsachterstandsmiddelen van het rijk zijn voorzieningen getroffen op basisscholen in Hillegom en Noordwijkerhout waar veel Poolse leerlingen zitten. Vanwege de beperkte omvang van de doelgroep komt Lisse vooralsnog niet voor deze middelen in aanmerking. Daarnaast is sinds 2014 een taalvoorziening voor anderstalige kinderen (korter dan een jaar in Nederland) van 6 tot 12 jaar ondergebracht bij een rooms-katholieke basisschool in Noordwijkerhout. Dit was een initiatief van drie schoolbesturen, dat wordt gesubsidieerd door de gemeenten Hillegom, Lisse, Teylingen, Noordwijk en Noordwijkerhout. Er zijn twee taalklassen voor maximaal 15 kinderen die naast taal ook rekenvaardigheid krijgen. Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs die recent in Nederland zijn, is er sinds begin 2016 in Katwijk een Internationale Schakelklas Voortgezet Onderwijs.

Conclusie

Als we de activiteiten van de drie gemeentes rondom arbeidsmigranten relateren aan de vragen en opgestelde normen binnen dit onderzoek, kan worden geconcludeerd dat zij vooral op het gebied van huisvesting en handhaving beleid hebben ontwikkeld. Dit is gericht op illegale en overlastgevendende situaties rondom tijdelijke werknemers. Op het sociale domein is recent meer activiteit zichtbaar, zoals het instellen van een taalvoorziening voor anderstalige kinderen (PO en VO), de diverse producten op het gebied van taal die worden aangeboden door de Bibliotheek Bollenstreek, en de mogelijke subsidieverlening aan Stichting Kreda. Tot dusverre is dit verder (nog) niet tot uitdrukking gekomen in expliciet beleid gericht op inwoners met een Oost-Europese achtergrond. Net als op andere beleidsterreinen is dus het reguliere gemeentelijk beleid (impliciet) op deze doelgroep van toepassing. Dit verkennende onderzoek wijst uit dat de gemeentelijke organisaties beperkt zicht hebben op de omvang en samenstelling van de doelgroep. Beschikbare informatie is gebrekkig en gefragmenteerd, enerzijds doordat veel arbeidsmigranten zich niet inschrijven, en anderzijds doordat gemeentes geen gerichte inspanningen doen om (getalsmatige) informatie over de doelgroep systematisch te verzamelen en *up to date* te houden. Omdat er geen sprake lijkt van ernstige misstanden, bestaat er vanuit de gemeentelijke organisaties weinig behoefte hier extra middelen en mankracht op in te zetten.

3.2 Profiel van de groep EU-arbeidsmigranten

Onderzoeksvraag	Bijbehorende norm(en)
Wat is het profiel van de groep EU-arbeidsmigranten (omvang, samenstelling, verblijfsduur en fluctuaties gedurende het jaar)?	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten hebben inzicht in de omvang en samenstelling van de groep EU-arbeidsmigranten die woonachtig en/of werkzaam is binnen de gemeentegrenzen.

Aantal Poolse arbeidsmigranten volgens de BRP

Met behulp van gegevens van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout kunnen uitspraken gedaan worden over het aantal Poolse arbeidsmigranten die ingeschreven zijn in de Basisregistratie personen (BRP), voorheen Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Uit een recente publicatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat het aantal geregistreerde inwoners met een Poolse herkomst in het voorjaar van 2016 in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout 1.571 bedraagt (zie tabel 3.1).⁴¹ Ten opzichte van de GBA-ingeschrevenen in 2012 is dit een toename van circa 6 procent.⁴²

Het percentage van 2,63 procent van de bevolking is vrij hoog. Er zijn slechts zeven gemeenten in Nederland met een hoger percentage inwoners van Poolse herkomst.⁴³ Worden de drie andere gemeenten in de Duin- en Bollenstreek (Katwijk, Noordwijk en Teylingen) erbij betrokken dan zijn er in het voorjaar van 2016 bijna 3.200 Poolse inwoners ingeschreven (1,72 procent van de bevolking). Als de nationale gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek ook maatgevend zijn voor Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout en de voor de gemeenten in de Bollenstreek dan is 78 procent eerste generatie allochtoon en behoort 22 procent tot de tweede generatie.⁴⁴

29

Tabel 3.1 Aantal inwoners van Poolse herkomst mei 2016

	Aantal inwoners 1 januari 2016	Aantal Poolse inwoners	Percentage Poolse inwoners
Hillegom	21.089	618	2,93%
Lisse	22.606	391	1,73%
Noordwijkerhout	16.140	562	3,48%
Totaal en gemiddeld	59.835	1.571	2,63%

Bron: Percentages: CBS, *150-duizend-inwoners-van-Poolse-herkomst*, CBS Nieuws, 2016, 24. Aantal inwoners per 1 januari 2016: CBS, *Statline*.

Het aantal geregistreerde inwoners van Poolse afkomst in de gemeentelijke basisadministratie van Hillegom in het jaar 2015 (460) ligt gemiddeld 26 procent lager dan in het voorjaar van 2016 (618).⁴⁵ Voor Lisse ligt het aantal geregistreerde Poolse arbeidsmigranten dicht bij het aantal dat het CBS rapporteert, in 2015 rond de 320.⁴⁶ Voor zowel Hillegom als Lisse valt op dat het aantal geregistreerde

⁴¹ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/24/150-duizend-inwoners-van-poolse-herkomst>

⁴² Johan van der Craats, *Quick scan schatting aantal arbeidsmigranten in Holland Rijnland 2012*. Huiswerk advies en projecten in opdracht van regio Holland Rijnland, Huiswerk Advies & Projecten, s.l., 2013.

⁴³ Zeewolde (4,31 procent van de bevolking), Westland (3,51 procent), Zundert (3,06 procent), Asten (2,94 procent), Helmond (2,93 procent), Someren (2,85 procent) en Aalsmeer (2,79 procent).

⁴⁴ CBS, *Statline* (bevolking op 1 januari 2016 naar generatie, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering).

⁴⁵ Gegevens verkregen van de afdeling Burgerzaken van de gemeente Hillegom.

⁴⁶ Gegevens verkregen van de afdeling Burgerzaken van de gemeente Lisse.

Poolse inwoners niet of nauwelijks een seizoenpatroon laat zien. Klaarblijkelijk is dit een groep die zich voor langere tijd in de gemeente heeft gevestigd.

Het aandeel geregistreerde Polen binnen de MOE-landers ligt in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout, met respectievelijk 97, 91 en 95 procent, véél hoger dan het landelijke gemiddelde. Voor de drie gemeenten samen vormen de Bulgaren, Roemenen, Hongaren e.d. 5 procent van de arbeidsmigranten uit de MOE-landen en de Polen 95 procent.

Aantal Poolse arbeidsmigranten inclusief de niet-ingeschrevenen

Het grote aantal niet-registreerde EU-arbeidsmigranten heeft geleid tot een 'toolkit' waarmee berekende schattingen gedaan kunnen worden over de feitelijk in Nederland wonende aantallen.⁴⁷

Gecombineerd met andere analyses is duidelijk dat slechts ongeveer een kwart van de werknemers met een buitenlandse achtergrond zich inschrijft in het BRP. Gecombineerd met de polisadministratie van het UWV komt ongeveer 50 procent van het feitelijk aantal arbeidsmigranten in beeld.

Laatstgenoemde bron gaat echter uit van de werkgemeente van de arbeidsmigrant en niet de woongemeente.⁴⁸ Een andere raming kan verkregen worden door het aantal woonlocaties voor arbeidsmigranten per gemeente te vermenigvuldigen met de gemiddelde bezetting per woonlocatie of door het aantal werkzame arbeidsmigranten te ramen per bedrijf, per bemiddelings- of uitzendbureau of per hectare. In dit verkennend onderzoek voor de Rekenkamercommissie van de gemeentes Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout wordt de eenvoudigste ramingsmethode gevolgd, namelijk uitgaande van de aanname dat de registraties in de BRP 25 procent van het feitelijk aantal inwoners uit MOE-landen vormt. Dit wordt getoetst aan de inschattingen van de gesprekpartners waarmee gesproken is.

30 In het Erasmus-onderzoek van enkele jaren geleden naar arbeidsmigranten in Hillegom en Katwijk (vooral Rijsburg) bleek dat in het jaar 2010 in Hillegom 346 Poolse ingezetenen formeel zijn ingeschreven bij de gemeente (1,69 procent van de bevolking). In dat onderzoek werd – op basis van de inschattingen van de geïnterviewde respondenten – ervan uitgegaan dat ongeveer de helft van de arbeidsmigranten zich niet heeft aangemeld bij de gemeente en niet is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie.⁴⁹ Dit lijkt een overschatting van de toenmalige respondenten over de mate waarin zij bij de gemeente zijn geregistreerd. Uit de niet-representatieve steekproef van 21 geïnterviewde Poolse arbeidsmigranten in Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout ten behoeve van het onderzoek voor de Rekenkamercommissie blijkt dat slechts een kwart van de geïnterviewden zich heeft geregistreerd in de BRP.⁵⁰ Dit is in lijn met de landelijke onderzoeken naar de onderschatting van het aantal werkzame arbeidsmigranten in de BRP-registraties. Uitgaande van 25% in de BRP geregistreerde inwoners van Poolse afkomst en 75% niet in de BRP geregistreerde arbeidsmigranten kan geraamd worden dat in Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout in 2016 ongeveer 6.400 Poolse arbeidsmigranten woonachtig zijn (tabel 3.2).⁵¹ Met deze keuze wordt het advies van het meest recente

⁴⁷ Programma Flexwonen voor Arbeidsmigranten, *Toolkit 'Inschatting aantal EU-migranten op gemeentelijk niveau' handvatten voor gemeenten*, november 2012.

⁴⁸ Zie onder andere de quick scan van Johan van der Craats, *op. cit.*, blz. 4. Van der Craats gebruikt om deze reden de UWV-polisadministratie niet als bron.

⁴⁹ Erik Snel e.a., *Poolse arbeidsmigranten in Hillegom en Katwijk; sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*, Erasmus Universiteit/Nicis Institute (Platform31), Rotterdam/Den Haag, 2011.

⁵⁰ Vijf respondenten hebben zich ingeschreven in de BRP (24 procent), 7 respondenten weten het niet (33 procent) en 9 respondenten geven aan dat zij niet zijn ingeschreven (43 procent). Onder de laatste groep zijn geïnterviewde Poolse arbeidsmigranten die reeds meerdere jaren als paar (zonder kinderen) of als alleenstaande (zonder kinderen) in Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout wonen.

⁵¹ Van der Heijden c.s. gaat in de periode 2009 en 2010 uit van 7 procent Poolse arbeidsmigranten voor heel Nederland als aandeel in de bevolking. Geëxtrapoleerd naar het bevolkingsaantal van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout betekent dit 4.200 Poolse arbeidsmigranten. Omdat sinds 2009/2010 het aantal Poolse

toolkit - gebaseerd op meerdere onderzoeken - gevolgd en niet het Nicis-onderzoek uit 2010 dat uitgaat van 50% niet-geregistreeerde arbeidsmigranten; een bron die Van der Craats in zijn quick scan als leidraad gebruikt.⁵²

Het totaal aantal geraamde permanente en tijdelijke inwoners van Poolse afkomst uit onderstaande tabel vormt 12% van de bevolking in Hillegom, 7% van de bevolking in Lisse en 14% van de bevolking in Noordwijkerhout. Voor de drie gemeenten samen is het aantal tijdelijke en permanente Poolse inwoners 11% van de totale populatie. Deze geschatte percentages komen overeen met schattingen van geïnterviewde sleutelpersonen in het kader van het onderzoek. Schattingen van 10.000 tot 15.000 Poolse arbeidsmigranten voor de hele Duin- en Bollenstreek vormen een plausibele orde van grootte. Ramingen van rond de duizend Poolse arbeidsmigranten in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout lijken te laag⁵³ en terwijl ideeën van respondenten in dit onderzoek over 20.000 tot 40.000 Poolse arbeidsmigranten in het hoogseizoen substantieel te hoog zijn.⁵⁴

Tabel 3.2 Geschat aantal inwoners van Poolse herkomst

	Aantal geregistreeerde Poolse inwoners (CBS, mei 2016)	Raming aantal niet-geregistreeerde Poolse inwoners	Raming totaal aantal Poolse inwoners
Hillegom	618	1.900	2.500
Lisse	391	1.200	1.600
Noordwijkerhout	562	1.700	2.300
Totaal en gemiddeld	1.571	4.800	6.400

Hoewel in het aantal geregistreeerde Poolse arbeidsmigranten in de gemeenten Hillegom en Lisse geen seizoenpatroon zichtbaar is, lijkt dit er wel te zijn onder de niet-geregistreeerde arbeidsmigranten. Uit het onderzoek blijkt dat Poolse arbeidsmigranten die in de land- en tuinbouw werken in de Duin- en Bollenstreek het belangrijkste is en vormt naar schatting driekwart van de totale groep vormt.⁵⁵ Gekoppeld aan het in 2008 door SEO vastgestelde patroon kan het aantal arbeidsmigranten in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout variëren van 5.000 in het laagseizoen tot 7.800 in het hoogseizoen; een variatie van plus of min 22 procent. Overigens rijst uit gesprekken met uitzendbureaus het beeld op dat ook in het laagseizoen de bezettingsgraad van hun accommodaties hoog is. Wellicht kan ook een aanvullende analyse van RNI-registraties hierover meer kennis aanreiken.⁵⁶

31

arbeidsmigranten is toegenomen en het aandeel Poolse arbeidsmigranten in deze gemeenten hoger is dan het landelijk gemiddelde lijkt het geraamde aantal Poolse arbeidsmigranten van 6.400 plausibel. P.G.M. van der Heijden, M. Cruyff en G. van Gils, *op. cit.* en Johan van der Craats, *op. cit.*, blz. 5, 6.

⁵² Programma Flexwonen voor Arbeidsmigranten, *Toolkit 'Inschatting aantal EU-migranten op gemeentelijk niveau' handvatten voor gemeenten*, november 2012; Erik Snel e.a., *Poolse arbeidsmigranten in Hillegom en Katwijk; sociale leefsituatie, arbeidssituatie en toekomstperspectief*, Erasmus Universiteit/Nicis Institute (Platform31), Rotterdam/Den Haag, 2011; Johan van der Craats, *Quick scan schatting aantal arbeidsmigranten in Holland Rijnland 2012*, Huiswerk advies en projecten in opdracht van regio Holland Rijnland, Huiswerk Advies & Projecten, s.l., 2013.

⁵³ Geraamde toerekeningen aan Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout op basis van de gegevens in de quick scan van Van der Craats voor heel Holland Rijnland.

⁵⁴ Ramingen van enkele geïnterviewde Poolse sleutelfiguren.

⁵⁵ Inschatting van Ewa Weglinska, interviewster van 21 Poolse arbeidsmigranten en 4 Poolse sleutelfiguren in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout ten behoeve van het onderzoek voor de Rekenkamercommissie.

⁵⁶ Gegevens uit het Register Niet-Ingezetenen in Leiden voor de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout waren voor de onderzoekers alleen te verkrijgen met expliciete toestemming van het ministerie van BZK om deze gegevens uit het register te halen en voor onderzoeksdoeleinden te mogen gebruiken en met betaling van de benodigde arbeidsuren aan de gemeente Leiden om deze gegevens uit het register te halen en aan te leveren.

Kenmerken van de Poolse arbeidsmigranten

Met behulp van de gegevens van de geregistreerde Poolse inwoners kunnen enkele kenmerken belicht worden. Van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout zijn de gegevens verkregen van Poolse inwoners die zich vanaf 1 augustus 2013 in de gemeente hebben gevestigd en die sinds 1 augustus 2013 uit de gemeente zijn vertrokken (tabel 3.3). Daarnaast zijn standgegevens van Poolse inwoners in Hillegom en in Lisse verkregen op vier momenten in 2015 (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober).

Tabel 3.3 Vestigende en vertrekkende geregistreerde inwoners met Poolse achtergrond sinds 1 augustus 2013

	Aantal vestigers	Aantal vertrekkers	Migratiesaldo
Hillegom	362	187	175
Lisse	162	263	-/ 101
Noordwijkerhout	333	491	-/ 158
Totaal	857	941	-/ 84

Bron: Gegevens uit de BRP van de drie gemeenten

De registraties in tabel 3.4 betreffen de periode van 1 augustus 2013 tot 1 september 2016. Van de 857 geregistreerde Poolse inwoners in Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout zijn er 257 reeds eerder (vóór het jaar 2013) in Nederland geregistreerd (30 procent). Van alle 857 geregistreerde Poolse vestigers in de periode 1 augustus 2013 tot september 2016 is 39 procent (inclusief de kinderen) eerder in een andere gemeente in Nederland ingeschreven geweest. Opmerkelijk is dat in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout de Poolse mannen (51 procent) en Poolse vrouwen (49 procent) elkaar in evenwicht houden. Dit wijkt iets af van het landelijke beeld. Begin mei 2016 stonden 80 duizend vrouwen (53 procent) en 70 duizend mannen (47 procent) van Poolse herkomst ingeschreven in de bevolkingsregistratie. In de jaren 90 en aan het begin van de 21ste eeuw nam het aantal Poolse vrouwen dat naar Nederland kwam sneller toe dan het aantal mannelijke migranten uit dat land. De vrouwen kwamen indertijd vaak voor een huwelijk. Vanaf 2004 stijgt het aantal Poolse mannen en vrouwen vrijwel even snel. Poolse vrouwen komen nu, net als hun mannelijke landgenoten, ook vaker als arbeidsmigrant, maar ook als gezinshereniger of samen met man en kinderen als compleet gezin.⁵⁷

32

Tabel 3.4 Jaar van registratie in Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout

	2013 (5 mnd.)	2014	2015	2016 (8 mnd.)	Totaal
Hillegom	45	78	101	138	362
Lisse	35	43	48	36	162
Noordwijkerhout	27	80	97	129	333
Totaal	107	201	246	303	857

Bron: Gegevens uit de BRP van de drie gemeenten

De kinderen zijn ingedeeld in de leeftijdscategorie voor de schoolgaande leeftijd (0 t/m 3 jaar) en in de leeftijdscategorie voor de basisschool (4 t/m 14 jaar). Kinderen maken 19 procent uit van de geregistreerde inwoners van Poolse afkomst. Uit gegevens van de GGD blijkt dat de Poolse kinderen in de drie gemeenten inmiddels een niet-verwaarloosbare deel van hun leeftijdsgroep uitmaken. In Hillegom vormen zij 7,6 procent van alle kinderen van 0-4 jaar; 3,7 procent van de kinderen van 4-12 jaar en 1,5 procent van de kinderen van 12- 19 jaar. In Lisse vormen zij 2,0 procent van alle kinderen van 0-4 jaar; 1,6 procent van de kinderen van 4-12 jaar en 0,7 procent van de kinderen van 12- 19 jaar.

⁵⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/24/150-duizend-inwoners-van-poolse-herkomst>.

Voor Noordwijkerhout zijn de percentages 8,2 procent van alle kinderen van 0-4 jaar; 4,9 procent van de kinderen van 4-12 jaar en 2,4 procent van de kinderen van 12-19 jaar.⁵⁸ De jongvolwassenen zijn ingedeeld naar de leeftijd voor het jeugdloon (15 t/m 23 jaar) en de leeftijdscategorie 24 t/m 29 jaar. De groep van 24 t/m 39 jaar vormt 55 procent van alle geregistreerde Poolse arbeidsmigranten in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout (inclusief de kinderen).

Tabel 3.5 Leeftijden van de vestigende Poolse arbeidsmigranten sinds 1 augustus 2013 (leeftijd op 1-9-2016)

Leeftijdscategorie	Hillegom	Lisse	Noordwijkerhout	Totaal
0 t/m 3 jaar	35	19	37	91
4 t/m 14 jaar	27	10	39	76
15 t/m 23 jaar	17	19	19	55
24 t/m 29 jaar	82	37	70	189
30 t/m 39 jaar	128	49	105	282
40 t/m 49 jaar	44	18	44	106
50 t/m 59 jaar	26	8	17	51
60 jaar en ouder	3	2	2	7
Totaal	362	162	333	857

Bron: Gegevens uit de BRP van de drie gemeenten

Van de 857 geregistreerde Poolse inwoners leeft ongeveer 53 procent als paar of gezin. Er bestaat een grote variëteit aan paren (naar leeftijd) en gezinnen (naar leeftijd, omvang en leeftijd van de kinderen) (tabel 3.6). Naast de vele mannen en vrouwen die zich samen vestigen in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout als zij twintig of dertig jaar oud zijn, zien wij ook een man van 46 jaar en een vrouw van 44 jaar zich vestigen met twee zonen van respectievelijk 13 en 17 jaar oud. Of een man en vrouw van respectievelijk 55 en 52 jaar oud met een zoon van 33 jaar oud. Of een vrouw van 26 jaar met een zontje van 6 jaar oud of een vrouw van 23 jaar met een kind van geen één jaar oud.

33

Tabel 3.6 Gezinssituatie vestigende geregistreerde Poolse arbeidsmigranten sinds 1 augustus 2013

Gezinssituatie	Hillegom	Lisse	Noordwijkerhout	Totaal
Alleenstaand	165	96	150	411
Paar	44	18	34	96
Gezin met 1 kind	17	5	14	36
Gezin met 2 kinderen	6	1	7	14
Gezin met 3 kinderen	3	-	-	3
Vrouw met 1 kind	8	6	10	24
Vrouw met 2 kinderen	1	1	1	3
Vrouw met 3 kinderen	-	-	1	1
Man met 1 kind	-	1	5	6
Man met 2 kinderen	-	-	2	2
Totaal gezinnen	244	128	224	596
Totaal personen	362	162	333	857

Bron: Gegevens uit de BRP van de drie gemeenten (bewerking Platform31).

⁵⁸ Gegevens van GGD Hollands Midden, Jeugdgezondheidszorg, dd. 02-07-2015.

De gemeenten bevestigen het beeld dat steeds meer arbeidsmigranten zich met hun gezin vestigen. In Noordwijkerhout zijn er zelfs indicaties dat 20 tot 25 procent van de geboortes binnen een huishouden van Poolse afkomst plaatsvindt. De interviews met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en met Poolse inwoners laten niettemin zien dat er binnen de groep arbeidsmigranten met kinderen sprake is van een zekere dynamiek. Deels betreft dit Poolse of gemengde stellen die in Nederland kinderen krijgen. Deels ook is het patroon zichtbaar van arbeidsmigranten die hun gezin uit Polen laten overkomen om hier een bestaan op te bouwen. Vanuit onderwijs en leerplicht komen daarnaast signalen dat dit gezinsherenigingspatroon soms weer wordt teruggedraaid: de kinderen gaan dan na enige tijd terug naar Polen, waar ze bij opa en oma verblijven. Ook komt het zo nu en dan voor dat gezinnen met kinderen 'achter het werk aan' verhuizen naar een andere regio. Kinderen verzuimen dan onaangekondigd van school, waarna blijkt dat ook hun appartement of de vakantiewoning plotseling verlaten is. Het is dus geen wetmatigheid dat wanneer Poolse inwoners zich hier met hun kinderen vestigen, zij ook voor lagere tijd zullen blijven.

Conclusie

Doordat slechts een deel van de arbeidsmigranten zich als inwoner bij de gemeente registreert, is het beeld over de omvang en samenstelling van deze groep beperkt. Eerdere onderzoeken in de Bollenstreek en een raming die in 2013 is opgesteld ten behoeve van het regionale convenant omtrent huisvesting, hebben reeds laten zien dat het om een substantiële aantallen gaat. De analyses voor het voorliggende onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie leiden tot het inzicht dat het aantal inwoners van Poolse afkomst in de drie gemeenten op dit moment nog hoger ligt dan eerder geschat. Gemiddeld heeft een op de tien inwoners een Poolse achtergrond, waarbij dit aantal over het jaar heen fluctueert tussen de 8 en 13 procent. In Noordwijkerhout is deze groep het meest omvangrijk – verhoudingsgewijs bijna dubbel zo groot als in Lisse. Hillegom vormt een middenweg tussen de twee gemeenten. De analyses laten ook zien dat de variëteit in termen van leeftijd en huishoudensamenstelling groot is. Bovendien is duidelijk dat de groep verandert. Poolse inwoners die zich registreren en voor langere tijd vestigen, wonen in belangrijk mate in gezinsverband in de drie gemeentes. Hierbij neemt ook het aantal kinderen toe. Het traditionele beeld van alleenstaande, jonge mannen en vrouwen die als seizoensgebonden arbeidsmigrant in de regio verblijven, gaat nog maar voor een deel op.

3.3 Sociale kaart

Onderzoeksvraag	Bijbehorende norm(en)
Welke andere maatschappelijke organisaties of actoren in de drie gemeenten vervullen een rol in de registratie, huisvesting, ondersteuning of integratie van EU-arbeidsmigranten? Met welke activiteiten?	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten hebben overzicht welke actoren zich bezighouden met de begeleiding en ondersteuning van EU-arbeidsmigranten in of rond de gemeente. Gemeenten onderhouden – indien hiertoe aanleiding is – contact met actoren die zich bezighouden met de begeleiding en ondersteuning van EU-arbeidsmigranten in de gemeente.

Op basis van de voor dit onderzoek verzamelde informatie ontstaat het beeld van een sociaal-maatschappelijke infrastructuur die Poolse bewoners ondersteunt. Geordend naar beleidsterrein zetten we de belangrijkste organisaties en voorzieningen op een rij die een rol vervullen in de begeleiding, ondersteuning en registratie van arbeidsmigranten. Deels betreft het organisaties die een actieve rol vervullen voor de Poolse gemeenschap, deels ook om organisaties die in de praktijk sporadisch met arbeidsmigranten te maken hebben. Bij organisaties en partijen waarmee in het kader van dit verkennende onderzoek is gesproken, zijn weergegeven met een ster (*).

Wonen en ruimtelijke ordening

- Uitzendorganisaties***. Enkele grote werkgevers in de regio, in het bijzonder Ruigrok, FHS en NWH Jobs, zijn voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de grote stromen arbeidsmigranten in de Bollenstreek. Hoewel ondernemers soms zelfstandig buitenlandse werknemers aantrekken, verloopt de aanstelling van zowel seizoensarbeiders als van arbeidsmigranten die langere tijd blijven doorgaans via uitzendbureaus. Door hun zorgplicht vervullen de werkgevers meestal een dubbelrol: naast werk organiseren ze de huisvesting voor hun werknemers en meestal regelen ze ook de zorgverzekering, de afdracht van verzekeringspremies, het vervoer van en naar het werk, etc. Uit gesprekken blijkt dat Ruigrok 70 locaties in gebruik heeft waar ze in totaal 1260 mensen huisvesten. De huisvestingstak van FHS heeft ongeveer 600 bedden in de Bollenstreek. Bij NWH Jobs gaat het structureel om ruim 200 bedden. Tezamen zijn dit de grootste werkgevers, en daarmee huisvesters in de regio. De gemeentes hebben geen regulier overleg met deze partijen, maar onderhouden wel goede contacten. Nico Geerlings van FHS maakt ook deel uit van het ambassadeursteam Holland Rijnland omtrent huisvesting.
- Woningcorporaties***. Huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten valt buiten de primaire taak van corporaties. Wel worden af en toe woningen die op de nominatie staan voor sloop, door corporaties tijdelijk verhuurd aan uitzendbureaus. Als buitenlandse werknemers zich bij de gemeente als inwoner registreren en vanwege hun inkomen recht hebben op een sociale huurwoning, behoren ze tot de primaire doelgroep van de corporatie. Zowel STEK als Antonius van Padua geven in gesprekken aan dat EU-arbeidsmigranten zich bij hen inschrijven en ze regelmatig woningen aan deze groep verhuren, tussen de 5 en 10 procent van het aantal mutaties. Ook worden af en toe woningen verkocht aan mensen met een Oost-Europese achternaam. Door de corporatie noch de gemeentes wordt hier op gemonitord.

- **Makelaars/verhuurders.** De indruk bestaat dat partijen die bemiddelen in het aanbod van zowel huur- als koopwoningen in toenemende mate te maken hebben met Poolse inwoners. Ze zoeken een zelfstandige huur- of koopwoning in de gemeenten, al dan niet gedeeld met bekenden uit de eigen groep. Binnen het onderzoek is niet gesproken met deze partijen, maar de gemeentes zeggen hierover signalen te ontvangen. In het kader van de woonvisies hebben de gemeenten contact gehad met lokale makelaars, waarbij ook de vraag vanuit EU-arbeidsmigranten aan bod is gekomen. Over Poolse inwoners die in het particuliere segment wonen, worden geen cijfers bijgehouden. Uit de voor dit onderzoek gehouden interviews rijst wel het beeld op dat er relatief veel panden door particulieren direct of via een werkgever wordt verhuurd aan arbeidsmigranten. De gemeenten wijzen er ook op dat eigenaren van hotels en recreatiewoningen veel bedden aan arbeidsmigranten verhuren.

Sociaal domein

- **Informatiepunt Polen (IPP)*.** Sinds 2007 vervult het IPP een belangrijke schakelfunctie tussen Poolse arbeidsmigranten en de lokale samenleving. Ze kunnen er in hun eigen taal terecht met vragen en problemen en signalen melden, zowel telefonisch, per e-mail als op een spreekuur. Indien daar aanleiding toe is, zorgt het IPP voor het doormelden van zaken bij andere partijen, zoals de betrokken gemeenten, de politie of Stichting Kreda. Daarnaast maakt de coördinator onderdeel uit van de werkgroep COEUR (Coördinatie Oost Europeanen) en het ambassadeursteam Holland Rijnland omtrent huisvesting. Zowel in 2015 als 2014 had het IPP met totaal circa 670 personen contact, vrijwel allen afkomstig uit de Duin- en Bollenstreek. De meeste vragen hebben betrekking op registratie en burgerzaken en in mindere mate huisvesting, inburgering en belastingen. Volgens de coördinator is met name het inloopsprekuur op donderdagavond druk bezocht en voor meervoudige vragen maakt ze daarom gerichte afspraken. Vanwege de beperkte tijd die ze voor het IPP tot haar beschikking heeft, is haar rol als intermediair minder groot dan in het verleden. Uit gesprekken voor dit onderzoek komt tevens naar voren dat er binnen de gemeentes beperkt gebruik gemaakt wordt van haar informatiepositie. Met name in Noordwijkerhout is het IPP niet in beeld.
- **Stichting Kreda.** De organisatie is in 2014 opgericht door Karolina Eckhardt, een al langer in Nederland wonende dame van Poolse afkomst. De stichting richt zich op ondersteuning van Poolse migranten bij taalontwikkeling en onderwijs, zowel bij volwassenen als kinderen. Doel is hen een goede start te geven in de Nederlandse samenleving. Kreda draait volledig op vrijwilligers, maar heeft de afgelopen twee jaar een groot aantal activiteiten ontwikkeld, zoals taallessen Nederlands, Engels en Pools, een programma gericht op scholen, een leesclub en een moeder- en kind club. Daarbij worden ze ondersteund door de Poolse ambassade in Nederland, diverse fondsen en de gemeentes. Volgens de website neemt het initiatief van het Pools Centrum Bollenstreek een deel van de gemeentelijke zorg over de integratie van Poolse bewoners over. Sinds september 2016 geeft Kreda ook speciale lessen Nederlands voor inburgeringsplichtigen en is er een Weekendschool Nederlands voor migrantenkinderen. Door veel respondenten wordt positief over Kreda gesproken, in het bijzonder vanwege de uitstekende kennis van de Poolse doelgroep en de Poolse cultuur. Ook de gedrevenheid van de oprichtster en haar team van vrijwilligers wordt geprezen. Vanuit de gemeentes is er regelmatig contact en de wethouder van Lisse heeft destijds het pand van Kreda geopend. Voor de gemeente Noordwijkerhout vervullen ze een belangrijke informatiepositie richting inwoners van Poolse afkomst. Ook met jeugdgezondheidszorg, de bibliotheek en welzijnsinstellingen heeft Kreda een samenwerkingsrelatie.

- **Stichting Taal Lokaal.** In april 2016 is in Noordwijkerhout de Stichting Taal Lokaal Noordwijkerhout opgericht. Dit is een particulier initiatief naar aanleiding van de instroom van statushouders. De stichting heeft tot doel de beheersing van de Nederlandse taal te verbeteren onder 'Nieuwe Nederlanders' in Noordwijkerhout en omliggende gemeenten. Daartoe initieert ze taalonderwijs voor volwassenen en huiswerkbegeleiding voor minderjarigen. Daarnaast is er al langere tijd een Vrouwentaalgroep actief en sinds kort een Mannentaalgroep. Hoewel de activiteiten voornamelijk zijn gericht op statushouders, staan ze ook open voor de andere nieuwkomers.
- **Eerstelijns gezondheidszorg.** Hoewel geen interviews plaatsvonden met eerstelijns zorgverleners zoals huisartsen, bestaat de indruk – mede bevestigd door de interviews met Poolse arbeidsmigranten – dat veel Polen niet tevreden zijn met de Nederlandse zorgcultuur; met name omdat Nederlandse artsen terughoudend zijn met doorverwijzen en met het uitschrijven van recepten. Een verloskundige in Noordwijkerhout vertelt dat veel zwangere dames naar een Poolse verloskundige in Amsterdam gaan. En Poolse huisartsen in Zoeterwoude en Hoofddorp hebben patiënten uit de hele regio. Voor zover bekend zijn er geen Poolse zorgverleners in de drie gemeenten gevestigd. De verloskundigepraktijk in Noordwijk/Noordwijkerhout heeft wel een stagiaire met Poolse achtergrond, maar daar is niet bewust naar gezocht.
- **Centra voor Jeugd en Gezin*.** In alle gemeenten is een centrum voor jeugd- en gezin ingericht. In het CJG werken verschillende disciplines samen, zoals maatschappelijk werk en jeugdgezondheidszorg. Gesprekspartners vertellen dat Poolse gezinnen hier zelden uit eigen beweging binnenstappen, maar dat ze op basis van meldingen en signalen van derden (bijvoorbeeld scholen) wel contact hebben met de groep. Zij bezoeken over het algemeen wel het consultatiebureau en maken gebruik van het vaccinatieprogramma. Opvoedadvies en het bijhouden van een dossier van hun kind wordt minder op prijs gesteld. Er worden in de gemeentes, in samenwerking met Kreda, inloopochtenden voor jonge moeders met Poolse achtergrond georganiseerd. Doel is hen te informeren en netwerken te stimuleren die elkaar kunnen ondersteunen.
- **Jeugd- en gezinsteam*.** Het JGT is gespecialiseerd in het ondersteunen van gezinnen met meer serieuze vormen van opvoedingsproblemen en andere kwesties in de huiselijke sfeer. Zij werken vraaggericht. In het geval van huiselijk geweld wordt het JGT ingeschakeld op initiatief van Veilig Thuis: per casus schat VT in of er dwang en drang nodig is of dat het JGT afspraken kan maken met ouders. In de korte tijd dat het JGT bestaat, zijn er contacten geweest met Poolse gezinnen, maar als groep hebben ze geen bijzondere aandacht.
- **Sociaal wijkteam*.** Binnen het sociaal wijkteam werken (net als binnen het CJG) verschillende disciplines samen. Individuele cases worden besproken en afhankelijk de aard van de problematiek doorgezet. Cliënten tot 23 jaar gaan naar het jeugd- en gezinsteam, daarboven naar het maatschappelijk werk of ouderen werk. Medewerkers van welzijnsorganisaties geven aan zelden met inwoners van Poolse afkomst te maken te hebben. Wel zijn er contacten met het IPP en Kreda.

37

Onderwijs en integratie

- **Basisscholen* en scholen voor voortgezet onderwijs.** Bij vrijwel alle basisscholen in de drie gemeenten staan leerlingen van Poolse afkomst ingeschreven. Met name katholieke scholen zijn populair onder Poolse ouders, niet alleen vanwege de denominatie, ook door mond-op-mond-reclame. Het aantal Poolse kinderen in de onderbouw is op veel scholen groter dan in de bovenbouw. In het voortgezet onderwijs ligt het aantal Poolse scholieren lager

dan in het basisonderwijs. Vanwege het wettelijke recht op onderwijs, is een school in Nederland verplicht om een kind binnen vijf werkdagen een plaats aan te bieden. Bij inschrijving is een BSN vereist, omdat op basis daarvan een onderwijsnummer wordt aangemaakt dat nodig is voor de bekostigingssystematiek. Men gaat er daarom vanuit dat de ouders in de gemeente zijn geregistreerd, maar dit blijkt in de praktijk niet altijd het geval.

- **Leerplicht***. De ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor leerplicht in de drie gemeenten werken vanuit het regionaal opererende Bureau leerplicht Holland Rijnland. Hoewel leerplicht bekend is met de Poolse doelgroep, vormen ze geen specifieke aandachtsgroep binnen de organisatie. Direct contact met Poolse leerlingen en hun ouders verloopt uitsluitend via de scholen.
- **Taalklas voor anderstalige kinderen***. Een zogeheten taalklas voor anderstalige basisonderwijsleerlingen met een taalachterstand uit de drie gemeenten is sinds 2014 ondergebracht bij de St. Victorschool in Noordwijkerhout. Dit was een initiatief van drie schoolbesturen, dat wordt gesubsidieerd door de gemeenten Hillegom, Lisse, Teylingen, Noordwijk en Noordwijkerhout. Er zijn twee groepen voor maximaal 15 kinderen die naast taal ook rekenvaardigheid krijgen. Dit zijn kinderen vanaf groep 3 (6-12 jaar), want kleuters stromen aanvankelijk in het regulier onderwijs in. Wanneer ze de taal voldoende beheersen – dit duurt enkele maanden tot meer dan een jaar – stromen ze door naar het regulier onderwijs. Ten tijde van dit onderzoek bestonden de twee taalklassen voor ongeveer de helft uit Poolse kinderen.
- **Internationale schakelklas Voortgezet Onderwijs**. Sinds april 2016 is er in Katwijk ook een Internationale Schakelklas (ISK) voor anderstalige leerlingen van 12 tot 18 jaar uit de Duin- en Bollenstreek. Deze leerlingen zijn korter dan twee jaar in Nederland en spreken de Nederlandse taal niet of onvoldoende om in te kunnen stromen in het voortgezet onderwijs. De leerlingen worden ingeschreven bij de sector ISK van de Stichting Fioretti Teylingen. Net als bij de taalklas voor anderstalige basisschoolleerlingen wordt gewerkt met een groep van 15 leerlingen. Gemiddeld heeft een leerling twee jaar nodig om voldoende thuis te raken in de Nederlandse taal en cultuur om met succes een vervolgopleiding te kunnen volgen.
- **Aanbieders van taalcursussen**. Vanuit *Stichting Kreda* wordt veel aandacht besteed aan taalonderwijs, zowel in de moedertaal (waarvoor Kreda financiële steun ontvangt van het Poolse consulaat), als in de Nederlandse taal. Voor taalcursussen zijn er ook andere aanbieders in de drie gemeenten (o.a. Capabel, ROC) maar hiervoor lijkt de animo gering, mede doordat voor EU-arbeidsmigranten geen inburgeringsplicht geldt. Dit betekent dat men een taalcursus uit eigen middelen moet betalen. Daarnaast bieden enkele uitzendbureaus tegen betaling cursussen Nederlands aan hun werknemers aan. Hiervoor huren ze zelf docenten in die op locatie lesgeven. Dit aanbod is afhankelijk van de vraag onder uitzendkrachten. Omdat het overgrote deel van de EU-arbeidsmigranten hun verblijf in Nederland (aanvankelijk) als tijdelijk beleeft, zijn de meesten niet erg gemotiveerd om zich de taal en cultuur eigen te maken. Over de kwaliteit van het aanbod aan taalcursussen zijn niet alle geïnterviewden onverdeeld positief.

38

Overige voorzieningen

- **Poolse winkels en horeca***. Naast enkele Poolse winkels met dagelijkse boodschappen, een Poolse bakker en een afhaalrestaurant, zijn in de drie gemeenten ook andere Poolse ondernemers gevestigd, zoals een Poolse kapper annex zonnestudio en een Poolse nagelstudio.

- **Katholieke kerk.** Net als in andere greenports maken Poolse arbeidsmigranten in groten getale gebruik van de katholieke kerk. Naast gebedsplaats vormt de kerk in Hillegom ook een ontmoetingsplek voor Polen. De pastor lijkt ook een sociale functie in de gemeenschap te vervullen. Hij wordt door verschillende gesprekspartners aangemerkt als een belangrijke ingang in de gemeenschap. Uitzendbureau Ruigrok ondersteunt de Poolse kerkgemeenschap in Hillegom financieel. De wekelijkse kerkdienst wordt ook gebruikt om deelnemers te werven voor activiteiten in het kader van taal en integratie.
- **Informeel sleutelpersonennetwerk.** De inventarisatie wijst uit dat veel Poolse inwoners van de Bollengemeenten geneigd zijn om gebruik te maken van voorzieningen waar ze geholpen worden in hun eigen taal. Naast een Poolse kapper, nagelstudio of huisarts (gevestigd buiten de Duin- en Bollenstreek) is er een Poolse verloskundige in Noordwijk en Noordwijkerhout die veel Poolse aanstaande moeders begeleidt. Daarmee worden de contouren zichtbaar van een interne, door Poolse inwoners zelf georganiseerde ondersteuningsstructuur. In of rond die ondersteuningsstructuur zijn ook enkele Nederlandse vrijwilligers actief, met name waar het gaat om taalonderwijs.

Conclusie

Binnen de drie gemeentes zijn er diverse instanties die een belangrijke rol spelen in de opvang en ondersteuning van arbeidsmigranten. Voor de groep die relatief kort blijft, vormen de werkgevers de belangrijkste partij. De gemeente biedt die groep zelf steun vanuit een informatiepunt. Naarmate arbeidsmigranten zich langer vestigen, komen de reguliere instanties en organisaties in beeld. Voor hen vormen ze doorgaans geen specifieke doelgroep. Binnen de drie gemeentes is een beperkt netwerk van Poolse organisaties. De mate waarin de gemeentes overzicht en contact hebben met deze instanties en organisaties verschilt. Met uitzendbureaus in de regio is het meeste contact en in Hillegom en Noordwijkerhout zijn de relaties goed, maar geen van de gemeentes heeft een regulier overleg.

39

Noordwijkerhout en, in mindere mate, Hillegom heeft wel zo nu en dan contact met vertegenwoordigers van organisaties die een rol spelen in de begeleiding en ondersteuning van Poolse inwoners. Meestal gebeurt dit echter niet in de vorm van systematische overlegstructuren; en indien dit wel het geval is, vormen arbeidsmigranten of Poolse inwoners meestal geen aandachtspunt. Stichting Kreda lijkt een belangrijkere plaats in de informatievoorziening in te gaan nemen. Dit geldt met name voor Lisse. Behalve met Kreda, onderhoudt de gemeente nauwelijks contacten met organisaties rondom arbeidsmigranten. Voor zover hiervan sprake is, gebeurt dit op incidentele basis. Navraag wijst uit dat de gemeente Lisse geen overzicht heeft van organisaties en contactpersonen die een rol spelen in de begeleiding of ondersteuning van deze groep.

3.4 Gesignaleerde knelpunten of problemen

Onderzoeksvraag	Bijbehorende norm(en)
<p>In hoeverre signaleren partijen knelpunten of problemen rond EU-arbeidsmigranten op het terrein van wonen, werk, maatschappelijke participatie, openbare orde en veiligheid:</p> <p>a. In hoeverre signaleren de gemeenten knelpunten of problemen?</p> <p>b. In hoeverre signaleren maatschappelijke organisaties en andere actoren in de lokale samenleving knelpunten of problemen?</p> <p>c. In hoeverre signaleren EU-arbeidsmigranten in de drie gemeenten knelpunten of problemen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten hebben inzicht in de omvang en samenstelling van de groep EU-arbeidsmigranten die woonachtig en/of werkzaam is binnen de gemeentegrenzen. • Gemeenten hebben inzicht in de mate waarin EU-arbeidsmigranten gebruik maken van onderwijs en sociaal domeinvoorzieningen binnen de gemeente • Gemeenten hebben overzicht welke actoren zich bezighouden met de begeleiding en ondersteuning van EU-arbeidsmigranten in of rond de gemeente. • Gemeenten onderhouden – indien hiertoe aanleiding is – contact met actoren die zich bezighouden met de begeleiding en ondersteuning van EU-arbeidsmigranten in de gemeente. • Binnen de gemeentelijke organisatie wordt informatie over EU-arbeidsmigranten gedeeld en afgestemd tussen sectoren en/of diensten.

40

a) In hoeverre signaleren de gemeenten knelpunten of problemen rond EU-arbeidsmigranten?

De gesprekken die zowel ambtelijk als bestuurlijk met de drie gemeenten zijn gevoerd, wekken de indruk dat de gemeenten zich over het algemeen weinig zorgen maken over de aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten in hun gemeenten. Het dominante beeld is dat er enkele jaren geleden op het terrein van huisvesting en arbeidsomstandigheden wel sprake is geweest van misstanden, maar dat vanaf circa 2007 door lokale overheden adequaat is opgetreden, waardoor de problemen meer onder controle zijn gekomen. Zo zijn in overleg met uitzendorganisaties de praktijken op het gebied van huisvesting aan banden gelegd. Ook is toen gestart met handhaving en controles, in samenwerking met onder andere de politie, arbeidsinspectie en belastingdienst. De afgelopen jaren is echter fors minder intensief gehandhaafd. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau is de overtuiging dat daar tegenwoordig minder aanleiding voor is: de misstanden zouden goeddeels uitgebannen zijn. Ook de uitzendbranche is volgens ambtenaren en bestuurders de kinderziekte ontgroeid: deze bedrijven werken – door de bank genomen – beter conform de normen die binnen de branche zijn afgesproken dan vroeger. Volgens bestuurders in Hillegom is deze indruk bevestigd tijdens invallen twee jaar geleden in pensions in de gemeente. Daarbij zijn geen noemenswaardige misstanden aangetroffen. Toch staat deze locatie, in bezit van uitzendbureau Ruigrok, bij de gemeente Lisse in het kader van handhaving maandelijks op de agenda. Men is zeer beducht op mogelijke uitbuiting van arbeidsmigranten die daar wonen. Ambtelijk wordt daarnaast in alle gemeenten gewezen op capaciteitsgebrek om actief in te zetten op handhaving, waaraan meteen wordt toegevoegd dat hieraan bestuurlijk ook geen prioriteit wordt gegeven.

Registratie

De drie gemeenten hebben geen exact beeld van de omvang en het profiel van de groep. Tevens is men niet overal bekend met de mogelijkheid tot inschrijving in het RNI. Deze situatie wordt niet geproblematiseerd. Tijdens ambtelijke interviews werd door een beleidsambtenaar de retorische vraag opgeworpen: waarom zouden we dat moeten willen weten? Ten aanzien van registratie wordt hetzelfde argument opgevoerd als bij handhaving: volgens ambtenaren schiet de huidige capaciteit hiervoor tekort en krijgt het bestuurlijk weinig prioriteit. Een van de geïnterviewde portefeuillehouders merkt op dat betere registratie 'wellicht ook het probleem groter kan maken'. Desgevraagd meldt men dat het de bedoeling is dat uitzendbureaus dit voor hun cliënten verzorgen, maar de gemeenten tasten in het duister in hoeverre dit ook daadwerkelijk gebeurt. Enkele lokale ondernemers hebben ambtenaren laten weten dat inschrijving van arbeidsmigranten voor overheden helemaal niet wenselijk is, omdat ze dan 'allerlei rechten krijgen en gebruik gaan maken van allerlei voorzieningen'. In Noordwijkerhout werken andere uitzenders daarentegen op verzoek steeds meer samen met de gemeente.

Gevraagd naar de omvang van de groep EU-arbeidsmigranten in de eigen gemeente, bleef men in alle ambtelijke interviews het antwoord schuldig. Wanneer we vroegen naar specifieke gegevens, zoals het aantal schoolgaande kinderen van Poolse afkomst, verklaarden enkele ambtenaren dit wel te kunnen raadplegen, maar geen aantallen uit het hoofd te weten.⁵⁹ Sommigen verwijzen naar grove schattingen uit het verleden, in de orde grootte van 10.000 in de Duin- en Bollenstreek. De burgemeester van Hillegom kon bij benadering het aantal ingeschreven Polen in de BRP noemen. In het gesprek met portefeuillehouders in Noordwijkerhout werd het percentage van Poolse kinderen genoemd; in deze gemeente is men goed op de hoogte van de Poolse aanwas. De analyse dat ongeveer 10 procent van de inwoners van Poolse afkomst is, werd gedeeld.

Wonen en ruimtelijke ordening

In alle gemeenten stelt men dat de huisvesting voor arbeidsmigranten tegenwoordig goed op orde is. Eerder zijn er wel problemen geweest op huisvestingslocaties zoals De Nachtegaal (Lisse) en Solassi (Noordwijkerhout). Ook was er destijds sprake van illegale huisvesting door ondernemers in schuren en bijgebouwen, vaak in erbarmelijke omstandigheden. De twee regionale convenanten hebben er – samen met gerichte invallen en inspecties – aan bijgedragen dat dit tot het verleden behoort. De reguliere opvang is inmiddels adequaat geregeld volgens gemeenten, gezien het geringe aantal aanvragen voor nieuwe logies-locaties. En om de behoefte aan huisvesting in het piekseizoen op te vangen wordt nu ingezet op verruiming van de bestemmingsplannen om tijdelijke accommodaties in het buitengebied te kunnen realiseren op het erf van ondernemers. In Hillegom constateerde men recentelijk dat een ondernemer op basis van de leegstandswet aanspraak maakt op een locatie om arbeidsmigranten te huisvesten. Onderzocht wordt in hoeverre dit wenselijk is en welke handelingsruimte de gemeente heeft. Tevens wordt met argusogen gekeken naar verhuur van leegstaande recreatiewoningen en hotels aan arbeidsmigranten.

In dit verkennende onderzoek is slechts beperkt zicht verkregen op de huisvesting die plaatsvindt via particulieren, zowel legaal als illegaal. De indruk van verschillende partijen is dat veel arbeidsmigranten in de regio in gewone huizen wonen, die ze gezamenlijk direct van de eigenaar huren of onderhuren via een intermediaire partij. Gemeentes zijn zich dit bewust en beseffen dat het niet onder het woonbeleid valt, maar geven aan gebruik van particuliere huisvesting niet te controleren zolang er geen overlast of

⁵⁹ Een beleidsambtenaar uit Noordwijkerhout stuurde na afloop van het groepsinterview een cijfermatig overzicht (afkomstig van de GGD) met aantal kinderen per gemeente in de Duin- en Bollenstreek en een uitdraai vanuit het GBA met daarin een overzicht van Poolse leerplichtige kinderen van 6 – 18 jaar. Desgevraagd leverde een ambtenaar uit Hillegom na het interview een overzicht met aantallen Poolse leerlingen per school.

misstanden gemeld worden, of problemen zijn met de brandveiligheid. De gemeenten zijn daarbij bovendien van mening dat de aanwezigheid van arbeidsmigranten niet leidt tot verdringing op de lokale woningmarkt. Met de eerder genoemde beleidsregel wordt dit verder tegengegaan.

Tijdens enkele gesprekken met gemeenten is in speculatieve zin gesproken over de matige kwaliteit van woon- en leefomstandigheden waaronder veel arbeidsmigranten in de regio leven. Zo legt een ambtenaar Hillegom uit hoe de woonsituatie kan doorwerken in de gezinssituatie, en daardoor in de schoolprestaties van kinderen. Al die factoren hebben impact op het pedagogisch klimaat.

Sociaal domein, onderwijs en integratie

In vrijwel alle gesprekken met gemeenten – zowel bestuurlijk als ambtelijk – is benoemd dat het alcoholgebruik onder Polen hoog ligt. Het heersende beeld is dat Polen in hun vrije tijd veel bier drinken, maar dat dit zelden tot overlast of problemen leidt. In het gezondheidspreventieprogramma 'alcohol achter de voordeur' van de gemeente Hillegom wordt niettemin verwezen naar mensen met een Poolse achtergrond. In Noordwijkerhout, Hillegom en Lisse constateert men dat er weinig sprake is van contact en uitwisseling tussen Polen en Nederlanders, maar dit wordt evenmin als een probleem gezien. Doordat de meeste arbeidsmigranten hard werken zouden ze weinig tijd hebben voor vrijetijdsbesteding en zich daarom niet laten zien bij sport en verenigingen. Ook doen ze geen beroep op Wmo-voorzieningen, maar een ambtenaar van de gemeente Hillegom legt uit dat dit in de toekomst waarschijnlijk verandert, want de Polen die zich hier vestigen, zullen straks ook gewoon een scootmobiel aanvragen.

42

De gemeentes onderkennen verder dat de beheersing van de Nederlandse taal gering is, maar er zijn wel voorzieningen waarmee dit kan worden opgelost. Vanuit de scholen ontvangt men zo nu en dan signalen dat taalachterstand om extra aandacht van docenten vraagt, maar dit gaat om individuele gevallen. Het overheersende beeld is dat de Poolse groep belangrijk is voor de regionale economie en dat deze groep zelfredzaam en onderling goed georganiseerd is. Er is geen sprake van aanpassingsproblemen of conflicten. Alle gemeenten spreken zich positief uit over de activiteiten van Stichting Kreda en van het IPP om de Poolse groep te ondersteunen. In Hillegom uitten portefeuillehouders wel enige zorg over de beeldvorming over Poolse arbeidsmigranten onder de lokale bevolking, die overwegend negatief is en sterk gebaseerd op stereotypen.

Verschillen tussen gemeenten

Tussen de drie gemeenten zijn accentverschillen zichtbaar in hoe ze met de Poolse doelgroep omgaan. Met name in Hillegom en Noordwijkerhout kijkt men positief terug op initiatieven en interventies uit het verleden – men betoogt dat mede daardoor de zaken nu soepel verlopen. Beide gemeenten onderkennen dat de Poolse groep in vrij grote getalen aanwezig is in de lokale samenleving en dat ze dus van gemeentelijke voorzieningen gebruik maken. Men heeft geconstateerd dat dit ook tot gevolg heeft dat er Polen zijn die in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering; dit heeft binnen het apparaat de vraag opgeroepen of dit wel de bedoeling is. Vooral Noordwijkerhout is erop gericht om structurele banden met Poolse inwoners te vestigen. Sterker dan in de Hillegom en Lisse staat de groep op de radar van het gemeentebestuur. Noordwijkerhout heeft van de drie gemeentes ook het meeste zicht op de formele en informele begeleidings- en ondersteuningsstructuur voor EU-arbeidsmigranten.

De bestuurders in Hillegom benadrukken dat ze de afgelopen jaren het contact met partijen als huisvesters en uitzendbureaus hebben geïntensiveerd. In Lisse daarentegen, is zowel ambtelijk als bestuurlijk sprake van een afwachtende houding. In alle ambtelijke groepsinterviews gaven gespreksdeelnemers aan dat er op hun beleidsterrein nauwelijks aandacht uitgaat naar arbeidsmigranten, omdat men geen concrete signalen krijgt van knelpunten of problemen. Het beeld

overheerst dat de meeste arbeidsmigranten maar kort blijven om geld te verdienen en men zich in die periode zelf weet te redden binnen de eigen kring. Geïnterviewden in Lisse brachten niettemin wel, meer dan in de andere gemeenten, zorgen of bedenkingen bij de constructies rondom arbeidsmigranten door ondernemers in de regio naar voren. Ze spreken daarover in termen van uitbuiting, 'mensen in hokjes duwen' en zelfs mensenhandel. Hoewel bij huisvesting al enige tijd geen illegale situaties meer zijn aangetroffen en men het regionale beleid onderschrijft, is de houding binnen de gemeente Lisse tegenover locaties afwijzend.

Opvallend is overigens dat in de groepsinterviews binnen de gemeentes de gesprekspartners regelmatig indrukken of ideeën over arbeidsmigranten inbrachten vanuit hun rol als burger en/of bewoner van de gemeente. Bij gebrek aan harde gegevens over de doelgroep en op sommige domeinen, concreet beleid, werd veel vanuit persoonlijke observaties op dit onderwerp gereflecteerd.

b) In hoeverre signaleren maatschappelijke organisaties en andere actoren in de lokale samenleving knelpunten of problemen rond EU-arbeidsmigranten?

In het merendeel van de interviews met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en sleutelpersonen rijst het beeld op dat er in de regio weinig specifieke problemen spelen rond Poolse arbeidsmigranten.

Opvallend is dat verschillende geïnterviewden morele vragen opwerpen, enerzijds over de armzalige woonsituatie waarmee veel arbeidsmigranten klaarblijkelijk genoegen nemen en anderzijds over de grote afhankelijkheid van werkgevers voor huisvesting, verzekeringen, transport, etc. In reflecterende zin merkten verschillende respondenten op dat dit wringt met hun eigen eisen ten aanzien van huisvesting en wooncomfort, en met de normen die wij als ontvangende samenleving zelf hanteren. Regelmatig gaf men ook aan zich daar ongemakkelijk bij te voelen. Dit geldt niet alleen voor arbeidsmigranten die in pensions verblijven; het gaat bijvoorbeeld ook om Poolse stellen die (soms zelfs met kinderen) een klein appartement delen. Verder signaleert men in de publieke ruimte regelmatig Polen met blikken bier in de hand en men maakt zich zorgen over automobilisten die met alcohol achter het stuur stappen. Evenals tijdens de gesprekken met de gemeenten, betrof het in deze gevallen vooral respondenten die sterker spraken vanuit hun rol als burger dan vanuit hun professie. We behandelen per beleidsveld de signalen van knelpunten of potentiële toekomstige problemen tijdens de gesprekken externe stakeholders zijn opgetekend.

43

Wonen en ruimtelijke ordening

Op het terrein van huisvesting veronderstellen verschillende respondenten dat er nog steeds arbeidsmigranten gehuisvest zijn onder schrale omstandigheden. Vrijwel altijd betreft dit verhalen uit de tweede hand, anekdotes of niet-geverifieerde beelden die worden uitgewisseld onder bewoners. Aangezien er nauwelijks sprake is van feitelijk geregistreerde incidenten, lijken deze beelden vooral gebaseerd op situaties en anekdotes uit het verleden. Dat is ook het beeld dat oprijst uit de gevoerde gesprekken met de uitzendbranche: zij benadrukken dat ze zich inspannen om hun klanten in goede omstandigheden en conform gestelde normen te huisvesten. In enkele gesprekken wordt de suggestie gewekt dat gemeenten soms grijze praktijken lijken te gedogen als het gaat om huisvesting van arbeidsmigranten, vanwege het grote economisch belang van deze groep voor de regionale economie. Verder hebben verschillende respondenten de indruk dat er relatief veel Polen met meerdere huishoudens een 'gewone' sociale huur- en koopwoningen delen, en dat dit oogluikend wordt toegestaan. Tot slot wordt zo nu en dan gesproken over problemen rond woonoverlast, maar gevraagd naar concrete gevallen blijkt dit – afgezien van parkeeroverlast – in de praktijk sporadisch voor te komen.

Volgens de werkgevers zelf is er een groot tekort aan geschikte plekken voor huisvesting. Ze rekenen dit vooral de gemeentes aan; die staan volgens hen afwijzend tegenover locaties en leggen hen allerhande eisen op. Ook voelen ze oneerlijke concurrentie van partijen die op basis van de leegstandswet aan arbeidsmigranten verhuren en daarbij niet hoeven te voldoen aan de landelijke normen.

Sociaal domein

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uit het sociaal domein komen enkele aandachtspunten en potentiële knelpunten naar voren. Het welzijnswerk – geïnterviewd in Hillegom – heeft geen contact met de Poolse doelgroep. Enkele jaren geleden is men er wel gestart met het in kaart brengen van Poolse netwerken (onder meer via de kerk), maar vanuit het nieuwe college zijn vervolgens andere prioriteiten gesteld. Het welzijnswerk constateert niettemin, net als enkele andere respondenten, dat Polen en Nederlanders in compleet gescheiden werelden leven. Een informant plaatst ook vraagtekens bij de vanzelfsprekend waarmee dit gebeurt. Dit voorjaar nam een groep Poolse ouders in Hillegom het initiatief om een speeltuin op te knappen, wat voor Nederlandse buurtbewoners het signaal was om zich afzijdig te houden.

Ook bij sociale wijkteams en de centra voor jeugd en gezin zijn inwoners met een Poolse achtergrond beperkt in beeld. Men benadrukt dat hieruit niet geconcludeerd kan worden dat daar geen aanleiding voor is. Net als in de gesprekken met gemeenten wijzen verschillende respondenten op het hoge alcoholgebruik onder Polen. Het Jeugd- en Gezinsteam in Noordwijkerhout heeft enige ervaring met situaties van opvoedingsproblematiek onder Poolse huishoudens. In enkele gevallen is daarbij sprake van huiselijk geweld. De politie verwijst daarbij naar gegevens uit de regio Den Haag waaruit zou blijken dat huiselijk geweld – al dan niet alcohol gerelateerd – aanzienlijk meer voorkomt bij Polen dan bij andere migrantengroepen. Enkele respondenten zeggen (uit de tweede hand) signalen te ontvangen dat ook onder Polen, net als bij andere groepen, een toenemend aantal vechtscheidingen zichtbaar is. Op regionaal niveau is Veilig Thuis de coördinerende instantie op dit terrein.

De Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg heeft de Poolse doelgroep dit jaar tot speerpunt uitgeroepen in de Duin- en Bollenstreek. Concreet richt men zich op aanstaande moeders. Er is een werkgroep opgericht met onder meer professionals die te maken hebben met zwangere vrouwen van Poolse herkomst (onder andere CJG-coördinatoren, Stichting Kreda, verloskundigen, kraamzorginstellingen). Doel is om te zorgen dat deze groep hetzelfde preventieve aanbod aan informatie en zorg krijgt als Nederlandse aanstaande moeders, zoals aan verloskundige zorg en kraamzorg, het consultatiebureau en dat de kinderen gevaccineerd worden. De Poolse verloskundige, die tijdelijk in dienst is bij de verloskundigenpraktijk Noordwijk/Noordwijkerhout maakt ook deel uit van de werkgroep. Dit project vormt overigens geen reactie op geconstateerde problemen, maar de GGD wil hiermee de integratie van aanstaande moeders in de Nederlandse samenleving stimuleren. Daarnaast spelen preventiedoelstellingen een rol. De instrumenten die de GGD in dit verband ontwikkelt, zoals voorlichtingsmateriaal en instructieve filmpjes, zullen overigens ook worden toegepast voor andere migrantengroepen, zoals statushouders.

Onderwijs

In de voorgaande paragrafen werd duidelijk dat er een groeiend aantal Poolse kinderen op school zit in de drie gemeenten. Over het algemeen komen volgens geïnterviewden de Poolse leerlingen goed mee, zeker als ze al jong instromen in het onderwijs.

Het belangrijkste gesignaleerde knelpunt op het terrein van onderwijs heeft te maken met taalachterstanden. Verschillende informanten merken op dat de beheersing van de Nederlandse taal bij

Poolse kinderen een probleem kan vormen: wanneer niet tijdig wordt ingespeeld op taalachterstanden, is het vaak lastig voor Poolse kinderen om naar hun kunnen 'mee te doen' op school. Er zijn gevallen bekend van kinderen die halverwege de basisschool zijn ingestroomd en door een gebrek aan taalvaardigheid uitstromen naar het beroepsonderwijs, terwijl ze qua intelligentie meer in hun mars hebben. De taalachterstand staat dus hun verdere schoolcarrière in de weg. Met de taalvoorziening voor anderstaligen (ondergebracht bij de St. Victorschool in Noordwijkerhout) wordt dit knelpunt aangepakt. Beide klassen zitten op het moment van het interview vol, met ongeveer de helft Poolse kinderen. Vorig schooljaar was er een plan voor twee extra klassen vanwege de instroom van statushouders, maar dit ging niet door vanwege dalende vraag. In Katwijk is een schakelklas voor leerlingen met een taalachterstand in het voortgezet onderwijs.

Hoewel Poolse arbeidsmigranten door leerplichtambtenaren niet worden gezien als een groep die bijzondere aandacht nodig heeft, signaleren zij wel enkele af en toe in het oog springende verzuimpatronen. In Polen is schoolverzuim minder formeel geregeld dan hier: men is niet gewend verzuim officieel aan te moeten vragen. Verschillende respondenten vertelden over situaties waarin ouders kwamen melden dat hun kind een week niet op school komt vanwege een bruiloft in Polen. Schooldirecteuren en leerplichtambtenaren vertellen dat het lastig is om uit te leggen dat dit hier niet zo werkt. Men stuit vaak op onbegrip. Ook migratiepatronen zijn van invloed op het schoolverzuim: zo komt het voor dat een kind plotseling niet meer op school komt opdagen. Leerplicht stelt in dat geval een onderzoek in, waarin geconstateerd wordt dat de (vakantie)woning verlaten is. Men is blijkbaar vertrokken naar en ander gebied, of teruggekeerd naar het moederland, zonder de school in te lichten. Volgens het Bureau Leerplicht verloopt de samenwerking met de gemeentelijke registraties bij een dergelijk onderzoek soms moeizaam. Een respondent omschrijft de Polen als 'een vluchtige groep, die soms onvoorspelbaar is'.

45

Het derde en laatste mogelijke knelpunt op terrein van onderwijs heeft te maken met (dreigende) uitval van middelbare scholieren. Hoewel deze groep verhoudingsgewijs kleiner is dan het aantal Poolse kinderen in het basisonderwijs, verwijzen verschillende geïnterviewden naar concrete gevallen van Poolse jongeren die dreigen te ontsporen op de middelbare school. Het gaat om jongeren die zich niet thuis voelen en die zelf het heft in hand nemen omdat hun ouders de taal onmachtig zijn. Dit leidt tot spijbelgedrag. Ouders reageren vaak niet op brieven van school; vanwege de taalbarrière zijn ze onvoldoende in staat om corrigerend op te treden. Ook zijn er gevallen bekend van kinderen die zeer passief zijn: niet participeren, niet deelnemen aan het verenigingsleven en nauwelijks aansluiting vinden bij medescholieren. Vanuit scholen zijn er signalen dat het bij Poolse ouders verhoudingsgewijs vaak voorkomt dat rekeningen, bijvoorbeeld voor de kosten van overblijven, niet betaald worden. Enkele respondenten trekken een parallel met patronen die ze (her)kennen van tweede generatie jongeren van Marokkaanse en Turkse afkomst.

Taal, cultuur en integratie

Diverse geïnterviewden wijzen erop dat de meeste Polen 'op zichzelf zijn', dat ze 'naar elkaar toe trekken' en doorgaans weinig contacten met Nederlanders aangaan. Het overgrote deel van de informanten problematiseert dit overigens niet, maar accepteert dit als gegeven. Verwijzend naar de constatering dat veel Poolse ouders hard werken en een klein sociaal netwerk hebben, werpt een informant de vraag op in hoeverre onder Polen sprake is van sociaal isolement. Veel geïnterviewden wijzen erop dat Poolse arbeidsmigranten de neiging hebben om onder de radar te willen blijven. Daardoor zijn ze soms moeilijk bereikbaar voor instanties. Volgens een van de informanten hebben Polen zelf vrijwel nooit een hulpvraag, maar komt de aanleiding doorgaans van andere partijen. Ze vinden dus zelf, al dan niet gewild, moeilijk de weg in het landschap van zorg- en hulpverlening. Veel

Polen koesteren een zeker wantrouwen jegens instanties – zeker wanneer het organisaties betreft die kunnen interfereren in de privésfeer.

De indruk bestaat bij sommige informanten dan ook dat in de drie gemeenten wellicht achter meer Poolse voordeuren sprake is van situaties waarin zorg- of hulpverlening wenselijk is, terwijl deze huishoudens niet bij hulpverleners in beeld zijn. Instanties slagen er vaak niet in om toegang tot de groep te krijgen. En als dit wel lukt, is het vaak moeilijk om een traject te continueren. Ten aanzien van jeugdzorg spreekt een informant zelfs van 'een zekere angst', waarbij de verklaring niet alleen zou liggen in het feit dat de relatie tussen burger en overheidsinstanties hier anders ligt dan in het moederland. Ook zou over de Nederlandse jeugdzorg een mythe de ronde doen in Polen dat je voorgoed het contact met je kinderen verliest wanneer je hier met jeugdzorg te maken krijgt. De coördinator van het IPP – zelf van Poolse afkomst – onderschrijft dat Poolse cliënten terughoudend kunnen zijn in het delen van informatie: zij heeft de indruk dat men soms moedwillig gegevens achterhoudt die zij nodig heeft om hen te helpen bij bureaucratische zaken, zoals belastingaanslagen, kinderbijslag of verzekeringen. De verklaring ligt volgens haar in de Poolse cultuur en geschiedenis. Ook andere respondenten wijten dit aan culturele verschillen en aan het feit dat het sociaal vertrouwen (in burgers en in instanties) in Polen lager ligt dan in andere Europese landen, terwijl Nederland op dit punt juist boven het Europees gemiddelde scoort.

Taal vormt voor professionals en zorgverleners soms een barrière, die in de praktijk meestal overkomelijk blijkt. Polen zoeken vaak hulp en steun bij elkaar, dus ze zorgen zelf dat er iemand aanwezig is die kan vertalen. Soms komt er een kind mee om voor de ouders te vertalen. Indien nodig kunnen zorginstellingen een beroep doen op de tolkentelefoon. Een van de geïnterviewden legt uit dat ook met een tolk het nog steeds moeilijk is om écht contact te maken, want door de vertaling is er minder ruimte voor nuances, voor grapjes tussendoor. Daardoor is het lastig om het ijs te breken.

46

In hoeverre signaleren EU-arbeidsmigranten in de drie gemeenten knelpunten of problemen?

Uit de interviews met Poolse arbeidsmigranten komen geen grote, in het oog springende knelpunten naar voren. Het globale beeld dat oprijst uit de gespreksverslagen, is dat het merendeel van de geïnterviewden tevreden is met hun leefsituatie in de Bollenstreek. Ze kwamen hierheen om te werken en om geld te verdienen en nemen de elementaire woonomstandigheden op de koop toe. De Poolse interviewster plaatst hierbij echter een kanttekening, omdat ze tijdens verschillende interviews de indruk had dat men sociaalwenselijk antwoorden gaf, of dat men op sommige vragen liever niet specifiek wilde ingaan. Een van de Poolse sleutelpersonen stelt dat Polen vaak geneigd zijn om hun problemen af te dekken of om ze te bagatelliseren: ze houden naar hun omgeving liever de schijn op dat het goed met ze gaat. Een aantal indrukken en aandachtspunten uit de interviews met Poolse arbeidsmigranten zijn hieronder uiteengezet.

Wonen

Verscheidene geïnterviewden verklaren enigszins gelaten dat hun woonsituatie soms behelpen is. Arbeidsmigranten die ondergebracht zijn in een pension zeggen bijvoorbeeld regelmatig te maken te hebben met overlast, luidruchtigheid of losbandig gedrag van medebewoners. Enkelen geven aan dat je als bewoner van de ene op de andere dag worden overgeplaatst naar een andere locatie: je krijgt 's avonds een sms-bericht dat je de volgende ochtend om 5 uur wordt opgehaald. Enkele respondenten die samen met andere alleenstaanden of stellen een woning delen, klagen over weinig privacy of over het ongemak om keuken, douche en toilet te delen met soms wel vijftien anderen. Ook geven sommigen aan de kosten van huisvesting hoog te vinden.

Sociaal klimaat

Over het sociale klimaat in de Bollenstreek zijn de meesten positief. De lokale bevolking wordt door veel geïnterviewden omschreven als vriendelijk, nuchter, *down to earth*. Hoewel het merendeel aangeeft zelden of nooit direct contact te hebben met de lokale bevolking, voelt men zich welkom en ervaart men de omgangsvormen als prettig. Ook de politie wordt als vriendelijk omschreven. Er zijn geen signalen van Polen die zich gediscrimineerd voelen; wel geven enkele respondenten aan het gevoel te hebben dat er door Nederlanders negatief naar de Poolse groep gekeken wordt.

De taal vormt voor veel Polen een barrière om contact te maken. Sommigen zeggen zich wel eens onvriendelijk of afstandelijk behandeld te hebben gevoeld omdat ze de Nederlandse taal niet beheersen. Enkelen spreken genoeg Nederlandse woorden om zich te kunnen redden. Over het algemeen is er weinig animo om de taal te leren. Voor de meesten heeft het geen prioriteit in hun drukke bestaan met lange werkdagen. De kosten worden genoemd als drempel en een respondent geeft aan graag de taal te willen leren, maar niet te weten waar dit kan. Een respondent vraagt zich af waarom hij een taal zou moeten leren waar je nergens anders iets aan hebt. Respondenten met kinderen staan er wat meer voor open: een jonge moeder geeft aan veel Nederlandse tv te kijken.

Voorzieningengebruik

Over het voorzieningenniveau is men overwegend tevreden. De katholieke kerk in Hillegom wordt door verschillende respondenten genoemd als een belangrijke voorziening. Ook het Poolse winkelaanbod wordt door vrij veel mensen gebruikt, al zijn velen kritisch omdat men de prijzen te hoog vindt. Men gebruikt daarom liever gewone Nederlandse supermarkten. In het weekend en 's avonds zijn dat voor sommigen ook ontmoetingsplaatsen waar men buiten, samen met bekenden, alcohol nuttigt. Verder geven respondenten aan gebruik te maken van het zwembad, sportscholen, zonnebanken. Om te winkelen kijken sommigen vanwege het ruimere winkelaanbod uit naar Leiden.

47

Over de Nederlandse gezondheidszorg oordeelt men overwegend negatief: naast het feit dat men liever met een Poolse arts spreekt, worden de eigen artsen ook gezien als meer deskundig. Men voelt zich doorgaans beter geholpen door een Poolse arts, bij Nederlandse artsen heeft men het gevoel dat klachten niet serieus worden genomen en dat men met lege handen naar huis wordt gestuurd. Een respondent ging vanwege kiespijn speciaal terug naar Polen, omdat hij de diagnose van de Nederlandse tandarts niet vertrouwde.

Toekomstperspectief

Over hun toekomstperspectief hebben niet alle respondenten een uitgesproken beeld. De meesten houden hun opties open. Vier respondenten werken hier seizoensgebonden, wat betekent dat ze tussentijds terugkeren naar het moederland. Een aantal respondenten geeft aan in principe terug te willen naar Polen, bijvoorbeeld omdat men vrienden en familie mist. Of men wil terugkeren zodra men hier voldoende geld heeft verdiend om in Polen een goed bestaan op te bouwen. Voor sommigen is de keuze afhankelijk van factoren in de sociale omgeving (bijvoorbeeld wat kinderen of familie gaan doen) of van de economische omstandigheden in Nederland. Anderen zien zichzelf nooit meer terugkeren naar Polen, maar ze zien zichzelf evenmin oud worden in de Bollenstreek. Ongeveer de helft van de geïnterviewde arbeidsmigranten neigt echter naar een langer verblijf in Nederland, waarbij zes respondenten aangeven dat ze zich hier permanent hebben gevestigd of dat ze van plan zijn om hier voorgoed te blijven. Een vrouw verklaart hier te willen werken totdat ze in aanmerking komt voor een Nederlands pensioen. De respondenten die hier met kinderen wonen, zien hun toekomst zonder uitzondering in Nederland.

Conclusie

De inventarisatie van potentiële knelpunten en probleemsituaties vanuit drie perspectieven – beleid, maatschappelijke organisaties en Poolse inwoners – maakt duidelijk dat er over het algemeen geen sprake is van ernstige problematiek. De interviews met maatschappelijke organisaties en met Poolse inwoners brengen echter wel enkele aandachtspunten aan het licht, met name op het terrein van jeugd, onderwijs, huiselijk geweld en gezondheid. Niet in termen van kwantiteit, maar wel omdat er op kleine schaal sprake is van serieuze of ernstige problemen. De gemeentelijke organisaties hebben deze aandachtspunten beperkt in het vizier en ze ondernemen niet pro-actief activiteiten om vinger aan de pols te houden. De gemeenten lijken overwegend te werken vanuit de veronderstelling dat signalen over ernstige situaties of problemen hen als vanzelf wel zullen bereiken.

Voorts worden door diverse informanten signalen gemeld rondom arbeidsvoorwaarden, met name waar het gaat om de afdracht van premies en verzekeringen en andere kosten die worden ingehouden op het loon. Hierover wordt onvoldoende inzicht geboden aan de werknemers. De geïnterviewde arbeidsmigranten geven aan hier niet nader op in te willen gaan. Omdat dit onder de arbeidsinspectie valt, is het voor de gemeente ook geen direct beleidsthema, vandaar dat hier geen nader onderzoek naar is verricht.

3.5 Rol van de raad

48

Onderzoeksvraag	Bijbehorende norm(en)
In hoeverre worden de gemeenteraden geïnformeerd over ontwikkelingen in de woon- en leefsituatie van EU-arbeidsmigranten?	Het college informeert de gemeenteraad op adequate wijze over ontwikkelingen rond de woon- en leefsituatie van EU-arbeidsmigranten in de gemeente.

In het overzicht van raadsstukken dat binnen dit onderzoek is verkregen, komt het thema arbeidsmigranten niet of nauwelijks voor. Ambtenaren geven aan dat bij de Woonvisies de raden wel nauw zijn betrokken en zo geïnformeerd zijn over het beleid. Ook kunnen raadsleden uitgenodigd worden voor informatieavonden over nieuwe initiatieven voor huisvesting. In Noordwijkerhout is dit de afgelopen tijd met enige regelmaat aan de orde geweest omdat er diverse aanvragen liepen. In alle ambtelijke en bestuurlijke interviews is daarnaast gevraagd in hoeverre de gemeenteraad wordt geïnformeerd over ontwikkelingen in de woon- en leefsituatie van EU-arbeidsmigranten. Hieruit blijkt dat dit in alle gemeenten uitsluitend plaatsvindt indien er sprake is van sociale onrust of wanneer men aandacht in de lokale media verwacht voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van een huisvestingslocatie. Over reguliere ontwikkelingen rond arbeidsmigranten, zoals bijvoorbeeld registraties of het gebruik van voorzieningen, wordt niet gerapporteerd aan de raad. Volgens de geïnterviewden worden over dit onderwerp in alle drie de gemeenten ook zelden vragen gesteld door raadsleden. Net als binnen de gemeentelijke organisaties lijkt het niet echt een onderwerp te zijn dat leeft.

4 Conclusies en aanbevelingen

Sinds de grenzen in 2007 zijn opengesteld voor Midden- en Oost-Europeanen, haalt de instroom van arbeidsmigranten uit deze gebieden regelmatig de media en (lokale) politieke agenda's in Nederland. Hoewel de aandacht de afgelopen twee jaar vaker uitging naar vluchtelingen en statushouders, staat het onderwerp de laatste maanden weer meer in de belangstelling. Vrijwel wekelijks zijn arbeidsmigranten, met name uit Polen, in het nieuws. Zo berichtten landelijke media in december 2016 onder meer over arbeidsomstandigheden, uitbuiting en verdringing op de arbeidsmarkt en over negatieve beeldvorming over de Poolse gemeenschap onder Nederlanders en vice versa. Hoewel de instroom van seizoensgebonden EU-arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek teruggaat tot voor 2007, nam de groep sindsdien in omvang toe. Dit verkennend onderzoek geeft inzicht in hoe deze groep in Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout woont, werkt en leeft. Er zijn in totaal 66 mensen geïnterviewd, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisaties en zowel van Nederlandse als Poolse komaf. In dit slothoofdstuk zetten we de belangrijkste conclusies op een rij en beantwoorden we de hoofdvraag van de rekenkamercommissie. De conclusies worden afgesloten met concrete aanbevelingen voor de drie gemeenten.

4.1 Conclusies

De drie gemeenten nemen een afwachtende houding aan rond de aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten.

49

Toen de grootschalige instroom van EU-arbeidsmigranten circa 10 jaar geleden op gang kwam, waren Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout er relatief snel bij met beleidsmatige aandacht en activiteiten. In die periode is een eerste convenant gesloten met uitzendbureaus omtrent huisvesting, is het IPP (Informatiepunt Polen) opgericht – destijds een noviteit in Nederland – en er zijn afstemmings- en overlegstructuren opgetuigd zoals de intergemeentelijke werkgroepen Mans en De Lange. Gedurende enkele jaren is actief en succesvol gehandhaafd op woonomstandigheden. De gemeentes hebben hun positie als voorloper onder regio's die te maken hadden en hebben met de instroom van grote groepen arbeidsmigranten, echter niet vastgehouden. Nadat de grootste misstanden waren uitgebannen, is de frequentie van overleg en handhaving teruggeschroefd. Het voornemen tot faciliterend beleid op gebied van locaties, kwam ondanks regionale afspraken nauwelijks van de grond. Personen die deze thema's agendeerden en coördineerden, vertrokken en geleidelijk veranderde de teneur van het beleid van de drie gemeenten.

Arbeidsmigranten vormen de afgelopen jaren steeds minder een expliciet aandachtspunt van het gemeentelijk beleid. Afgezien van enkele nota's en visies op het terrein van wonen en ruimtelijke ordening, is er geen specifiek beleid ten behoeve van deze doelgroep ontwikkeld. In de coalitieakkoorden is het thema vrijwel afwezig. Onder druk van het Rijk kwam in 2014 een nieuw regionaal convenant omtrent huisvesting voor de tijdelijke groep tot stand, hetgeen nu uitgewerkt wordt in een beleidsmaatregel. Dat er weinig beleidsaandacht voor de doelgroep bestaat, heeft ook te maken met het feit dat er zich minder misstanden voordoen dan vijf tot tien jaar geleden. Alle gemeenten geven aan dat weinig signalen van concrete problemen of misstanden het gemeentehuis bereiken.

Dat de drie gemeenten een afwachtende houding etaleren rond dit thema blijkt ook uit het feit dat aan registratie weinig prioriteit wordt gegeven. Dit wordt hoofdzakelijk overgelaten aan de grote

uitzendbureaus, waarmee vaak informele afspraken zijn gemaakt, en aan de arbeidsmigranten zelf. Verder worden arbeidsmigranten via het in Hillegom gevestigde IPP gewezen op de registratieplicht indien zij langer dan vier maanden in de gemeente verblijven. Arbeidsmigranten zelf zien veelal niet de noodzaak in om zich in het BRP in te schrijven, men beschouwt dit vaak als iets vrijblijvends. De gemeenten geven aan over onvoldoende ambtelijke capaciteit te beschikken is om meer actief in te zetten op registratie.

In Noordwijkerhout, waar de groep duidelijk meer aanwezig is, groeit het bewustzijn dat er een permanente taak is voor de gemeente op zowel het fysieke als sociale domein. Hillegom richt zich als trekker van de beleidsregel vooral op huisvesting van kortblijvers. Bestuurders en ambtenaren in Lisse zijn het meest afwachtend, waarbij verwezen wordt naar het beperkt aantal arbeidsmigranten in de gemeente. Hoewel de groeiende aandacht voor dit onderwerp in Noordwijkerhout mogelijk een nieuwe fase inluidt, heeft dit zich vooralsnog beperkt vertaald in nieuw beleid of concrete activiteiten van gemeentewege.

De drie gemeenten hebben beperkt zicht op de omvang, het profiel en het gebruik van voorzieningen door EU-arbeidsmigranten in hun gemeenten.

De drie gemeenten hebben weinig zicht op de omvang van de groep EU-arbeidsmigranten binnen hun gemeentegrenzen. Ook hebben ze weinig informatie over hoe deze groep woont, werkt en leeft. Zodoende is er binnen de gemeentelijke organisaties beperkt kennis over de doelgroep aanwezig. Hoewel diverse organisaties en partijen in de drie gemeenten over (fragmentarische) kennis, informatie en (deel)registraties van de doelgroep beschikken – denk aan scholen, de GGD, CJG's, werkgevers, het IPP en Stichting Kreda – wordt hiervan sporadisch gebruik gemaakt. Kortom, informatie over EU-arbeidsmigranten in en rond de gemeente wordt niet systematisch verzameld, geïntegreerd of geactualiseerd. Voor zover kennis over EU-arbeidsmigranten binnen de gemeenten aanwezig is, wordt deze bovendien nauwelijks gedeeld – noch binnen de gemeentelijke organisaties, noch met de gemeenteraden of met externe stakeholders.

50

De ambtelijke en bestuurlijke interviews maken duidelijk dat men in alle gemeenten beleidsmatig nog steeds grotendeels vaart op kennis en opvattingen over EU-arbeidsmigranten die dateren van vijf tot tien jaar geleden. Toen was het heersende beeld dat deze groep voor het overgrote deel bestaat uit twintigers en vroege dertigers, die vanwege seizoensgebonden arbeid in de bollenteelt slechts kortstondig in de regio verblijven. Nog steeds veronderstelt men daarom dat het aantal Polen dat gebruik maakt van onderwijs-, zorg- en vrijetijdsvoorzieningen gering is. Ook op lokale woningmarkt zouden ze geen rol van betekenis vervullen. Dit verkennende onderzoek maakt echter duidelijk dat dit beeld binnen Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout aan herziening toe is.

Zowel bestaande studies als onze eigen raming laten zien dat de groep EU-arbeidsmigranten de afgelopen jaren verder in omvang is gegroeid, en dat bovendien het profiel is veranderd. In toenemende mate is sprake van (min of meer) structurele vestiging in de Duin- en Bollenstreek. Dit komt niet alleen tot uiting in een stijging van het aantal ingeschrevenen in de BRP, maar ook in een toename van het aantal Poolse kinderen in de schoolbanken en het gestegen aantal nieuwgeborenen van Poolse afkomst. In tegenstelling tot andere regio's met veel arbeidsmigranten, vormen Polen in deze drie gemeenten (met meer dan negentig procent) het leeuwendeel van de in het BRP geregistreerde inwoners van Oost-Europese komaf. Het aantal Bulgaren, Roemenen en andere Oost-Europeanen in de drie gemeenten is verhoudingsgewijs marginaal. Op basis van de algemene aanname dat ongeveer drie kwart van de EU-arbeidsmigranten zich niet laat registreren, wordt geraamd dat in de praktijk ruim

10 procent van de inwoners van de drie gemeenten van Poolse afkomst is. Analyse van BRP-registraties wijst uit dat dit zeker niet alleen jongere mannen betreft, maar dat de leeftijdsopbouw een stuk veelzijdiger is: naast Poolse zuigelingen zien we ook vijftigplussers, van wie goed denkbaar is dat ze hun oude dag in de Bollenstreek zullen slijten.

Hoewel het voor alle drie gemeenteraden, gemeentebesturen en ambtelijke organisaties geen onderwerp is dat echt leeft, zijn er tussen de drie gemeenten wel verschillen zichtbaar in de wijze waarop ze het onderwerp benaderen. Noordwijkerhout lijkt bezig haar informatiepositie rond EU-arbeidsmigranten te vergroten; in mindere mate geldt dit ook voor Hillegom. In Lisse is het onderwerp zowel ambtelijk als bestuurlijk nog altijd vooral gekoppeld aan handhaving. Daarbij lijkt er (vooral impliciet) sprake van morele bezwaren tegen het aantrekken en huisvesten van grote groepen arbeidsmigranten.

Er is geen sprake van ernstige of grootschalige problemen of knelpunten rond EU-arbeidsmigranten in de drie gemeenten, wel zijn er aandachtspunten.

Uit dit verkennende onderzoek komen geen signalen naar voren van ernstige of grootschalige problemen of knelpunten rondom inwoners met een Poolse achtergrond. Adequate huisvesting, met name voor de groep die meer dan enkele maanden blijft, is niettemin een aandachtspunt. Deze categorie lijkt tussen wal en schip te vallen als men na verloop van tijd besluit zich toch voor langere tijd te vestigen. Er zijn indicaties dat zowel in het particuliere circuit als in de logies-locaties soms gezinnen in povere omstandigheden wonen, ook al is dit expliciet niet toegestaan en zou het in principe ook niet meer mogen voorkomen. Behalve bij enkele panden vindt handhaving of controle echter alleen plaats indien er door burgers melding wordt gemaakt van mogelijk misstanden. Met name op het grijze circuit van particuliere verhuur ontbreekt daardoor het zicht.

51

Daarnaast brengen de interviews met sleutelpersonen aan het licht dat er op kleine schaal sprake is van opvoedingsproblematiek, huiselijk geweld en problemen op het terrein van en onderwijs en gezondheid. Het gaat weliswaar om beperkte casuïstiek (een of enkele gevallen), maar door de relatief kleine omvang van de betrokken gemeenten, bestaat de Poolse populatie nog steeds slechts uit enkele honderden huishoudens. Regelmatig werd de genoemde problematiek direct of indirect in relatie gebracht met overmatig alcoholgebruik. In enkele interviews is door geïnterviewden een (voorzichtige) vergelijking gemaakt met patronen die zij herkennen van de tweede generatie jongeren van niet-westerse afkomst. Van sommige problemen is ook uit andere regio's (bijvoorbeeld Den Haag) bekend dat ze verhoudingsgewijs vaak voorkomen onder Poolse inwoners.

Een gebrek aan concrete signalen, wil niet automatisch zeggen dat er geen problemen of knelpunten zijn – temeer gezien het beeld dat veel respondenten oproepen over de Poolse cultuur, die gekenmerkt wordt door een afwachtende houding jegens instanties en overheden. In verschillende gesprekken meldde men uit eigen ervaring dat Poolse mensen geneigd zijn zich enigszins schuw of wantrouwend op te stellen richting formele instanties. Daardoor zijn ze voor welzijns- en zorginstellingen vaak lastig bereikbaar: soms vertoont men mijddend gedrag en voor hulpverleners is het daardoor moeilijk om een duurzame relatie met cliënten op te bouwen. Daarnaast is – zowel in interviews met maatschappelijke organisaties als met de doelgroep zelf – erop gewezen dat het in de Poolse cultuur tamelijk gebruikelijk is om persoonlijke problemen te bagatelliseren of te verdoezelen. Men houdt naar de sociale omgeving liever de schijn op dat alles goed gaat. Geïnterviewde professionals wijzen erop dat Poolse mensen 'uit zichzelf niet snel piepen'.

Hoewel er indicaties zijn dat een toenemend aantal Poolse arbeidsmigranten zich structureel vestigt in de Duin- en Bollenstreek, leidt dit vooralsnog niet tot een duidelijke aanwezigheid in de lokale samenleving. Uit de interviews blijkt dat er weinig contact is tussen Nederlandse en Poolse inwoners van de drie gemeenten. Dit wijt men over het algemeen aan lange werkdagen en aan het feit dat de beheersing van de Nederlandse taal onder de meeste Poolse inwoners matig tot slecht is. Ook professionals in het onderwijs en de (jeugd)zorg geven aan dat de taalbarrière regelmatig belemmeringen opwerpt. Voor tijdelijke arbeidsmigranten hangt het al dan niet volgen van een taalcursus vaak af van de welwillendheid van de werkgever. Voor andere arbeidsmigranten geldt dat ze zelf op zoek moeten gaan naar aanbieders van een taalcursus en dat de kosten voor eigen rekening zijn. Mede daardoor is de animo beperkt, blijkt uit de interviews met Poolse inwoners in de drie gemeenten.

4.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Voor dit verkennende onderzoek formuleerde de rekenkamercommissie de volgende centrale vraag: *Wat doen de gemeenten op dit moment om EU-arbeidsmigranten te registreren, te huisvesten, te ondersteunen, te laten integreren, en om probleemsituaties te voorkomen en/of op te lossen?*

52

Resumerend kan worden vastgesteld dat de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout zich beperkt inspannen om de instroom en aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten in goede banen te leiden. Vijf tot tien jaar geleden zijn uitwassen en schrijnende toestanden rondom huisvesting tamelijk voortvarend en adequaat opgepakt. Maar het voorzien in alternatieve vormen van huisvesting blijft een enigszins stroef proces. Op andere beleidsterreinen wordt het gemeentelijk beleid gekenmerkt door een afwachtende houding. Gezien het feit dat zich nauwelijks concrete knelpunten of probleemsituaties manifesteren, is dat op zichzelf niet problematisch. Maar nu het aantal vestigers dat een beroep doet op lokale voorzieningen groeit, is het mogelijk dat dit tot knelpunten of problemen rond de integratie in de lokale samenleving kan leiden. Thans is gemiddeld meer dan een op de tien inwoners van Poolse afkomst. Deze verkenning maakt ook duidelijk dat de groep EU-arbeidsmigranten in de regio geleidelijk van samenstelling verandert. Onder kinderen ligt dit aandeel fors hoger. Deze veranderde dynamiek kan voor de gemeenten aanleiding vormen om hun informatiepositie rondom Poolse inwoners te versterken. Dat bij een deel van de arbeidsmigranten sprake lijkt van structurele vestiging, werpt bovendien de vraag op hoe lang een situatie van gescheiden werelden, waarin mensen van Poolse afkomst niet gezien worden als reguliere inwoners van de gemeente, nog houdbaar blijft. Uit het onderzoek is gebleken dat met name rondom Poolse gezinnen in zekere mate hulp en ondersteuning nodig is, maar dat deze behoefte de betreffende instanties nog weinig bereikt.

4.3 Aanbevelingen

Uit de hierboven geformuleerde conclusies kunnen verschillende aanbevelingen worden afgeleid. Gebleken is dat de het beleid van de drie gemeenten overwegend afwachtend en reactief is, terwijl op sommige beleidsterreinen een meer actieve houding wenselijk kan zijn om preventief te kunnen inspelen op mogelijke problemen. Derhalve kan overwogen worden om meer beleidsaandacht te richten op registratie, handhaving van huisvestingsomstandigheden, versterking van het netwerk en de gemeentelijke informatiepositie (vroegsignalering en monitoring) en stimulering van een betere van de beheersing van de Nederlandse taal door Poolse inwoners.

- **Besteed meer aandacht aan registratie.** Ramingen wijzen erop dat Poolse arbeidsmigranten in de drie gemeenten tussen 7 en 15 procent van de totale bevolking uitmaken. Gezien de grote variatie aan inschattingen en ramingen (zie paragraaf 3.3), en de onzekerheden waarmee veel ramingen van tijdelijke en niet-geregistreerde arbeidsmigranten omgeven zijn, verdient het aanbeveling om sterker in te zetten op registratie van (tijdelijke) inwoners uit Midden- en Oost-Europa. Daarmee ontstaat in de eerste plaats meer inzicht in de feitelijke omvang van de doelgroep en de dynamiek binnen deze groep, zodat een betere inschatting van het huidige en toekomstige gebruik van voorzieningen in de gemeenten kan worden gemaakt. Het wordt daardoor eenvoudiger om vinger aan de pols te houden en vroegtijdig zicht te krijgen op mogelijke knelpunten. In de tweede plaats is meer aandacht voor registratie wenselijk, omdat intensievere inzet zich ook in zekere mate kan terugbetalen: diverse gemeentelijke financieringsstromen (denk bijvoorbeeld aan de uitkering van het gemeentefonds) zijn immers gebaseerd op het aantal inwoners per gemeente. Daarbij kan ook de mogelijkheid worden onderzocht om voor de drie gemeenten een eigen of als regio gezamenlijke RNI-registratie (Register Niet-Ingezetenen) van tijdelijke arbeidsmigranten bij te houden, welke gekoppeld kan worden aan de BRP.
- **Versterk de gemeentelijk informatiepositie ten aanzien van arbeidsmigranten en Poolse inwoners.** Duidelijk is dat zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisaties veel kennis en informatie over Poolse inwoners voorhanden is. Verschillende personen en instanties hebben stukjes van de puzzel in handen, waarmee meer greep kan worden verkregen op het reilen en zeilen van Poolse inwoners in de lokale samenleving. Dit betreft niet alleen situaties die werkgevers creëren rondom de huisvesting en verzorging van arbeidsmigranten, maar evengoed organisaties die te maken hebben met de groep die zich voor langere tijd vestigt en (geleidelijk) meer gebruik gaat maken van reguliere voorzieningen. Het verdient aanbeveling om de gemeentelijke informatiepositie op dit punt te versterken en te systematiseren. Een mogelijkheid daartoe is om de werkgroep COEUR uit te breiden met vertegenwoordigers van bijvoorbeeld scholen, de GGD, welzijnsorganisaties en de Stichting Kreda. Daarnaast liggen er kansen in het benutten van social media, bijvoorbeeld door dit onderdeel te maken van het takenpakket van het IPP. Ook Poolse mensen wisselen via online platforms en websites immers onderling informatie uit, die kan helpen om missstanden of knelpunten vroegtijdig te signaleren.
- **Sluit aan bij bovenlokale praktijken en kennisinfrastructuren.** Om *feeling* te krijgen bij de ernst en omvang van gesignaleerde (potentiele) knelpunten, is het waardevol om over de eigen gemeentegrenzen heen te kijken. Ook in andere regio's bestaan informatiepunten voor arbeidsmigranten, zoals bijvoorbeeld IDHEM in Den Haag, Stichting Lize en het Kennisplatform Integratie & Samenleving in Utrecht, waarmee de banden kunnen worden aangehaald.⁶⁰ Door kennisdeling, afstemming en het uitwisselen van (praktijk)ervaringen kan meer inzicht ontstaan in de mate waarin trends, ontwikkelingen of problemen ook in andere gebieden of op andere schaalniveaus waarneembaar zijn. Dit kan ook betekenen: het volgen van (wetenschappelijk) onderzoek en beleid van andere gemeenten ten aanzien van de woon- en werkomstandigheden, sociale integratie, gezondheid- en onderwijssituatie van Poolse inwoners. In hoofdstuk 2 zijn enkele recente, relevante onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau aangehaald. Maar ook kan gedacht worden aan periodiek overleg met

⁶⁰ <http://idhem.nl> / <http://www.lize.nl> / <http://www.kis.nl>

andere gemeenten die te maken hebben met een relatief grote Poolse of Oost-Europese gemeenschap. Bijvoorbeeld in het Westland en in Noord-Limburg spelen vergelijkbare situaties.

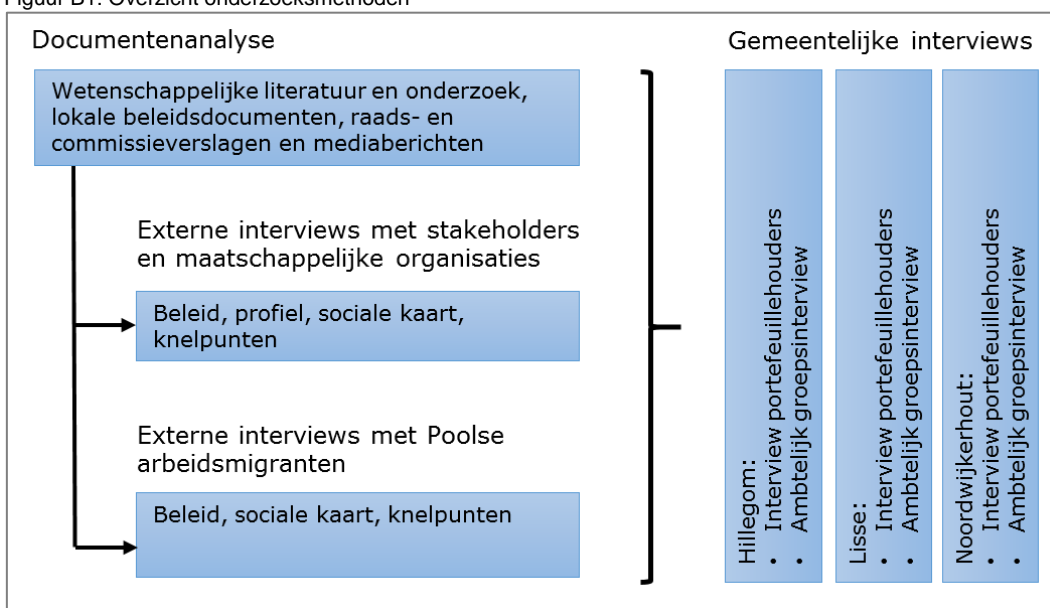
- **Besteed meer aandacht aan taalverwerving en integratie.** In de dagelijkse praktijk – zo blijkt uit veel van de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken – vormt de matige beheersing van de Nederlandse taal onder veel Poolse arbeidsmigranten een belemmering voor sociaal contact en de mate waarin ze deelnemen aan de lokale samenleving. Uit het verkennende onderzoek rijst het beeld op van gescheiden werelden. Het faciliteren van (professionele) Nederlandse taallessen zal ten goede komen aan de participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt en bovendien onderbenutting van arbeidspotentieel tegengaan. Maar met name wanneer er kinderen in het spel zijn, is het niet begrijpen en spreken van Nederlands een belemmering. Gemeenten kunnen een betere taalbeheersing stimuleren door zelf taalcursussen te organiseren of buitenlandse werknemers hierin te ondersteunen.
- **Verbreed doelgroepgericht beleid waar passend en mogelijk.** De gemeenten kunnen in het faciliteren en ondersteunen van EU-arbeidsmigranten ten dele aansluiten op voorzieningen die in het leven geroepen worden rondom statushouders. Hoewel de achtergrond van deze groep verschilt, komen behoeften in belangrijke mate overeen met Poolse arbeidsmigranten die besluiten zich in Nederland te vestigen. Rondom de taalklassen is reeds gebleken dat dit een goede combinatie vormt. Wellicht is het op domeinen mogelijk om middelen voor vestiging en integratie van deze categorieën nieuwkomers te bundelen en daarmee efficiënter in te zetten. Zo hoeft niet altijd sprake te zijn van specifiek beleid voor de Poolse doelgroep.

Bijlagen

BIJLAGE 1: Methoden van onderzoek

Om antwoorden te vinden op de geformuleerde onderzoeksvragen, is een combinatie van onderzoeksinstrumenten ingezet. Naast raadpleging van relevante documenten is gebruik gemaakt van interviews om vanuit verschillende perspectieven inzicht te krijgen op de positie van EU-arbeidsmigranten in de drie Bollengemeenten – in methodologische literatuur dit *triangulatie* genoemd: het combineren van verschillende methoden of databronnen om tot betere antwoorden te komen op de onderzoeksvragen. Hierbij is ‘van buiten naar binnen’ gewerkt: pas na de externe interviews met maatschappelijke organisaties en met de EU-arbeidsmigranten zelf, zijn gesprekken met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de drie gemeenten gevoerd. Platform31 is gestart met een analyse van documenten (wetenschappelijke literatuur en onderzoeksgegevens, beleidsnota's, raads- en commissieverlagen en berichtgeving in de media). In Figuur B1 zijn de verschillende onderzoeksmethoden weergegeven. In deze bijlage zetten we de gehanteerde methoden uiteen.

Figuur B1: Overzicht onderzoeksmethoden



55

Vorbereiding

De rekenkamercommissie heeft zelf een korte voorstudie uitgevoerd naar het thema arbeidsmigranten in de drie gemeenten, op basis van gesprekken met ambtenaren en bestudering van enkele relevante beleidsdocumenten. Deze inventarisatie vormde het startpunt van dit verkennende onderzoek.

Vervolgens is per e-mail aan de ambtelijke contactpersonen in de drie gemeenten een oproep uitgezet. Deze oproep is herhaald tijdens de startbijeenkomst met de drie gemeenten op 14 september 2016. Het ging om de volgende informatie:

- Gemeentelijke beleidsnota's waarin aandacht wordt besteed aan arbeidsmigranten;
- Verslagen van raads-/commissievergaderingen uit de afgelopen 3 jaar waarin dit thema aan bod komt;

- Contactpersonen van maatschappelijke organisaties of andere sleutelpersonen die in de gemeente betrokken zijn bij de ondersteuning of begeleiding van arbeidsmigranten;
- Uitdraai van de Basisregistratie Personen (BRP) naar herkomst, leeftijd en geslacht die inzicht geeft in standgegevens, vestigers en vertrekkers van mensen uit Midden- en Oost-Europa in de afgelopen 3 jaar.
- Namen en contactgegevens van beleidsmedewerkers op relevante terreinen (o.a. wonen, ruimtelijke ordening, economische zaken, onderwijs, openbare orde en veiligheid, zorg, maatschappelijke ontwikkeling) ten behoeve voor het ambtelijke groepsinterview.

Alle gemeenten reageerden weliswaar binnen de afgesproken termijn op deze vragen, maar dit leverde een onvolledig en fragmentarisch beeld op.

Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse zijn zowel landelijke als lokale bronnen geraadpleegd. Er is gebruik gemaakt van reeds beschikbare kennis en inzichten over de Bollenstreek, andere greenports en de grootschalige productiegebieden glastuinbouw elders in het land en van landelijke onderzoeksgegevens over EU-arbeidsmigranten. Deze gegevens bieden inzicht in de knelpunten die bekend zijn voor arbeidsmigranten, werkgevers, inwoners en voor gemeenten. Om inzicht te verkrijgen in het beleid ten aanzien van arbeidsmigranten in de drie gemeenten zijn beleidsdocumenten verzameld. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

Externe interviews

56

Met een combinatie van telefonische en *face-to-face* interviews is in korte tijd zoveel mogelijk kennis opgehaald buiten de gemeentelijke organisaties: enerzijds bij relevante lokale stakeholders en anderzijds bij EU-arbeidsmigranten zelf. Deze interviews zijn bedoeld om vanuit zoveel mogelijk perspectieven kennis te verwerven over de wijze waarop EU-arbeidsmigranten zich in het dagelijks leven bewegen in de Bollen 3-gemeenten en in de wijze waarop ze door bestaande actoren worden begeleid en ondersteund.

Interviews met externe sleutelpersonen

Om inzicht te krijgen in de manier waarop EU-arbeidsmigranten in de gemeenten Lisse, Hillegom en Noordwijkerhout leven, zijn interviews gehouden met organisaties in hun directe begeleidings- en ondersteuningsstructuur. Op basis van een internet search en informatie van de ambtelijke contactpersonen is een lijst met mogelijke contactpersonen opgesteld. In overleg met de rekenkamercommissie zijn hieruit twaalf organisaties geselecteerd waarmee contact is gezocht voor een telefonisch interview. In enkele gevallen betrof het personen die niet meer werkzaam waren bij de betreffende organisatie of om andere redenen niet konden meewerken aan het onderzoek. Vervolgens is de 'sneeuwbalmethode' gehanteerd, dit wil zeggen dat we andere organisaties en sleutelpersonen hebben benaderd die we op het spoor zijn gekomen dankzij de gevoerde gesprekken. Ook is de sneeuwbalmethode gehanteerd om binnen de geselecteerde organisaties bij de juiste personen uit te komen.

Dit resulteerde uiteindelijk in 18 geslaagde gesprekken met externe sleutelpersonen. Er is onder meer gesproken met het Poolse informatiepunt (IPP), met uitzendorganisaties die ook Poolse werknemers huisvesten, met een bollenteler die namens de regio zitting heeft in LTO, met de politie, met centra voor jeugd en gezin, de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg, schooldirecteuren en met woningcorporaties. Bij gebrek aan een lokale contactpersoon met kennis over de Poolse doelgroep, is

binnen de politie gesproken met de voormalige districtschef uit de Duin- en Bollenstreek. Helaas waren Stichting Kreda en de Poolse pastor niet bereid om mee te werken aan het onderzoek. Bijlage 2 bevat een overzicht van de geïnterviewde sleutelpersonen. In deze interviews is gevraagd in hoeverre deze sleutelpersonen in hun werk te maken hebben met EU-arbeidsmigranten, wat hen daarbij opvalt en of ze knelpunten of zorgen hebben omtrent deze groep. Ook is gevraagd in hoeverre dit onderwerp leeft onder collega's, cliënten of klanten. Van de interviews is een beknopt gespreksverslag opgesteld, dat aan de respondenten is toegezonden ter controle op feitelijke onjuistheden.

Interviews met EU-arbeidsmigranten

Hoewel de startnotitie van de rekenkamercommissie uitwijst dat er nauwelijks expliciet beleid is voor EU-arbeidsmigranten, is het beleid van de drie gemeenten wel indirect van invloed op de woon-, werk- en leefsituatie van deze groep in de Bollenstreek. Op allerlei wijzen maken ze immers gebruik van de voorzieningenstructuur. Deze indirecte invloed van het gemeentelijk beleid is mede in kaart gebracht door arbeidsmigranten zelf te interviewen in de drie gemeenten. Deze *insiders view* verschaft niet alleen een beeld van de mate waarin ze taalbarrières, onbekendheid met het Nederlandse systeem of eventuele uitbuiting ervaren, maar ook in het functioneren van de formele en informele ondersteuningsstructuur voor EU-arbeidsmigranten in de Bollenstreek.

Om deze doelgroep te interviewen is een *native speaking* Poolse studente ingeschakeld. Er is gekozen om alleen Poolse arbeidsmigranten te interviewen omdat zij veruit de grootste groep vormen.⁶¹ In totaal vonden gesprekken plaats met 21 Poolse arbeidsmigranten en met vier Poolse sleutelpersonen: de eigenaresse van een Poolse bakkerij (Hillegom), een kapster (Noordwijkerhout), de eigenaar van café/restaurant (Noordwijkerhout) en een ondernemster uit Noordwijkerhout. De meeste gesprekken vonden plaats op plaatsen waar Polen elkaar ontmoeten, zoals bij winkels, horecagelegenheden, de katholieke kerk en in de openbare ruimte. Gezien het laagdrempelige en meer informele karakter van de interviews met Poolse arbeidsmigranten en sleutelpersonen, zijn verslagen van deze interviews alleen op verzoek van respondenten teruggekoppeld.

57

De gesprekken duurden gemiddeld circa een half uur, waarbij naast open vragen ook een gestructureerde vragenlijst is ingevuld om inzicht te krijgen in achtergrondvariabelen zoals leeftijd, huishoudensamenstelling, woonsituatie, verblijfsduur in Nederland. Om een divers beeld te verkrijgen van de leefsituatie van verschillende Poolse arbeidsmigranten, heeft de interviewster bij de selectie van respondenten gestreefd naar spreiding op deze variabelen. De respondenten lopen qua leeftijd uiteen van 19 tot 66 jaar; ruim twee derde is jonger dan 35 jaar. Ongeveer een derde heeft kinderen. Zes geïnterviewden hebben zich permanent in Nederland gevestigd en vijf zijn voornemens hier te blijven wonen als hun familieomstandigheden en/of de financiële situatie dat toelaten. Opvallend is verder dat meer dan de helft van de geïnterviewden werkzaam is op basis van een flexibel contract of een nul-urencontract. Bijlage 3 bevat een gedetailleerd overzicht van deze respondentkenmerken. Opvallend is dat deze niet-representatieve steekproef in verschillende opzichten tamelijk goed overeenstemt met het profiel van de Polen die in de drie gemeenten geregistreerd staan.

⁶¹ Het CBS schat het aandeel Polen in Nederland op circa twee derde van het totale aantal EU-arbeidsmigranten. Zowel uit de door ons gevoerde gesprekken als uit analyse van gemeentelijke registraties, rijst het beeld op dat het aandeel Polen in de drie gemeenten fors hoger ligt (boven de 90 procent). Zie hiervoor ook paragraaf 3.2.

Gemeentelijke interviews

De drie gemeenten zijn vervolgens uitgenodigd om te reflecteren op de gevonden effecten van hun beleidsinspanningen die impliciet positief of negatief van invloed zijn op de positie van de arbeidsmigranten. Naast een gesprek met de verantwoordelijke portefeuillehouders, vond in elke gemeente een ambtelijk groepsinterview plaats met 3 tot 5 beleidsambtenaren werkzaam in relevante sectoren (o.a. wonen, ruimtelijke ordening, economische zaken, onderwijs, openbare orde en veiligheid, zorg, maatschappelijke ontwikkeling). Omdat de gemeentelijke interviews in de laatste fase van het onderzoek plaatsvonden, zijn deze niet alleen benut om kennis en informatie te verzamelen, maar ook ter toetsing en verificatie van bevindingen uit de externe interviews. Zowel tijdens de ambtelijke als bestuurlijke gesprekken, zijn de geïnterviewden deelgenoot gemaakt van de onderzoeksbevindingen. De portefeuillehouders die voor de bestuurlijke interviews zijn benaderd, zijn geselecteerd in overleg met de rekenkamercommissie. De deelnemers voor de ambtelijke interviews zijn benaderd op basis van de namen en contactgegevens die door de ambtelijke contactpersonen zijn aangeleverd. Met de gemeentelijke interviews is inzicht verkregen in de mate waarin naast vastgesteld beleid sprake is van voorgenomen beleid en op welke wijze impliciet beleid in de drie gemeenten van invloed is op de woonwerk en leefsituatie van EU-arbeidsmigranten. Bijlage 4 bevat een overzicht van deelnemers aan de bestuurlijke en ambtelijke interviews in de drie gemeenten. Enkelen hiervan zijn ook gesproken in de voorstudie van de rekenkamercommissie.

Opstelling profiel EU-arbeidsmigranten

58

Om tot een raming te komen van het aantal Poolse arbeidsmigranten en een beschrijving van hun kenmerken is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksgegevens en bronnen. In de eerste plaats betreft dit inzichten die reeds beschikbaar zijn over de Bollenstreek, andere greenports en de grootschalige productiegebieden glastuinbouw elders in het land, en toolkits en landelijke onderzoeksresultaten. In de tweede plaats zijn gegevens verzameld uit de gemeentelijke Basisregistratie Personen (BRP) in de drie gemeenten. Voor zover het mogelijk was deze te achterhalen, is daarbij ook gebruik gemaakt van andere cijfers en registraties die inzicht kunnen bieden in het profiel van de doelgroep, zoals gegevens van de GGD en de gemeentelijke afdelingen leerplicht. In de derde plaats is gebruik gemaakt van inzichten die zijn verzameld in de interviews met externe sleutelpersonen en de gemeentelijke interviews. Enkele geïnterviewden hebben hiertoe ook documenten aangeleverd. Samen maken deze gegevens het mogelijk om een algemeen profiel van EU-arbeidsmigranten en een globale inschatting van het aantal EU-arbeidsmigranten en hun kenmerken in de Bollenstreek op te stellen.

BIJLAGE 2: Geraadpleegde beleidsdocumenten

Regionaal

Regionale Woonvisie Holland Rijnland 2009-2019
Startnotitie Regionale Educatieve Agenda Duin- en Bollenstreek, 2011
Convenant en Richtlijnen huisvesting arbeidsmigranten Holland Rijnland 2014-2018
Taalklas Duin- en Bollenstreek: verantwoording en opzet, 2014
Woonvisie Bollen-3 2015-2019
Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport, 2016
Concept Beleidsregel "Ruimtelijke randvoorwaarden huisvesting EU-arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek " voor de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen, 2017

Gemeente Lisse

Integraal programma handhaving & veiligheid 2009-2011
Kadernota 2010, thema volkshuisvesting
Vertalen, verbinden en versterken, structuurvisie Lisse 10 februari 2011
Besluit in standhouden Informatiepunt Polen, 2011
Integraal veiligheids- en handhavingsbeleid, november 2012
Integraal programma handhaving & veiligheid 2013 -2014
Paraplubestemmingsplan - Herziening begrippen: toelichting, 2015
Goed wonen op Lis, Woonvisie 2015-2020
Programmabegroting 2016 - 2019

Gemeente Hillegom

Structuurvisie thema wonen 2009-2013
Handreiking Ondersteuning ouders Alcohol achter de voordeur
Beleidsnota Gezondheid en Sportstimulering 2013-2016 'Gezonder in Hillegom'
Top van de Bollenstreek, Woonvisie 2015-2019
Nota parkeernormen, 2016

59

Gemeente Noordwijkerhout

Advies Plan van aanpak Regionale Educatieve Agenda Duin- en Bollenstreek, 2012
Samen op weg, Coalitieakkoord 2014-2018
Brief Gemeentelijke bijdrage Taalklas 2014 en 2015
Noordwijkerhout, gewoon bijzonder, Woonvisie 2015
Nota van uitgangspunten bestemmingsplan Buitengebied Noordwijkerhout, 2015
Notitie Handhavingsbeleid, 2016
Motie van Afkeuring: Communicatie door College van B&W m.b.t. tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten Schippersvaartweg, 2016

BIJLAGE 3: Geïnterviewde externe sleutelpersonen

Naam	Organisatie	Functie	Werkgebied	Sector
Ewa Idzardi	Polen informatiepunt Hillegom (IPP)	coördinator	Bollenstreek (6 gemeenten)	integraal
Gerard Gerrits	St. Victorschool	directeur	Noordwijkerhout	onderwijs
Joyce Romijn	Openbare Daltonschool Hilmare	directeur	Hillegom	onderwijs
Wolter Knol	Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland	basisonderwijs	Lisse & Hillegom	onderwijs
Iwan Vis	Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland	leerplichtambtenaar	Noordwijkerhout	onderwijs
Nico van Ooik	Politie Eenheid Den Haag	adviseur Internationale politiesamenwerking	Regio Den Haag	openbare orde en veiligheid
Nico Geerlings	Flexible Human Services	uitzendbureau/huisvester	Duin- en Bollenstreek	economie en werkgelegenheid
Wim van Haaster	LTO Noord afdeling Duin- en Bollenstreek	bestuurslid	Duin- en Bollenstreek	economie en werkgelegenheid
Ton Slobbe	Ruigrok	uitzendbureau/huisvester	Duin- en Bollenstreek	economie en werkgelegenheid
Dennis van Wieringen	NWH Jobs	uitzendbureau/huisvester	Noordwijkerhout	economie en werkgelegenheid
Yvonne van der Sluis	STEK wonen	manager woonservice	Lisse & Hillegom	wonen
dhr Verkade	Woonst. Sint Antonius van Padua	directeur	Noordwijkerhout	wonen
Annemieke Claassen	jeugd en gezinsteam	externe contacten	Noordwijkerhout	sociaal domein
Hans van Hinte	Stichting Welzijn Hillegom	buurtopbouwwerker	Hillegom	sociaal domein
Jeroen Ooms	Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden	adviseur publieke zorg jeugd	Duin- en Bollenstreek	sociaal domein
Yonna Sandu	Bureau Discriminatiezaken Hollands Midden	coördinator	Duin- en Bollenstreek	sociaal domein
Jetske Visser	Verloeskundigenpraktijk Noordwijk & Noordwijkerhout	zorgdienst	Noordwijkerhout	sociaal domein
Bertine Westerhoven	Stichting Welzijn Hillegom	Lid sociaal wijkteam	Hillegom	sociaal domein

BIJLAGE 4: Kenmerken geïnterviewde Poolse arbeidsmigranten

Leef-tijd	M/V	huishouden	verblijf in NL	BRP	werksituatie	woonsituatie	Toekomst-perspectief
19	M	alleenstaand	4 maanden	weet niet	seizoensarbeid	kamer in hotel of pension	seizoensgebonden verblijf
23	V	alleenstaand	4 jaar	nee	flexibel/ 0-urencontract	kamer in gedeelde woning	wil in principe terug
24	V	paar met kind(eren)	2 jaar	ja	flexibel/ 0-urencontract	eigen woning of appartement	Permanent verblijf
25	V	alleenstaand	6 jaar	nee	halfjaarcontract	kamer in gedeelde woning	Permanent verblijf
25	V	alleenstaand	2 maanden	weet niet	flexibel/ 0-urencontract	kamer in hotel of pension	seizoensgebonden verblijf
25	V	alleenstaand	4 jaar	weet niet	flexibel/ 0-urencontract	kamer in gedeelde woning	wil in principe terug
28	M	alleenstaand	4e seizoen	nee	flexibel/ 0-urencontract	kamer in hotel of pension	seizoensgebonden verblijf
29	M	alleenstaand	7 maanden	weet niet	flexibel/ 0-urencontract	vakantiewoning (met anderen)	wil blijven als dat kan
29	V	paar zonder kind(eren)	2 jaar	nee	flexibel/ 0-urencontract	kamer in gedeelde woning	wil in principe terug (na > 5 jaar)
31	M	paar zonder kind(eren)	5 jaar	ja	jaarcontract of beter	eigen woning of appartement	permanent verblijf
31	V	paar zonder kind(eren)	4 jaar	nee	flexibel/ 0-urencontract	kamer in gedeelde woning	permanent verblijf
32	V	paar zonder kind(eren)	4 jaar	ja	flexibel/ 0-urencontract	eigen woning of appartement	wil blijven als dat kan
33	V	paar met kind(eren)	9 jaar	ja	zelfstandige	vakantiewoning	permanent verblijf
33	M	alleenstaand	5 jaar	nee	zelfstandige	kamer in gedeelde woning	wil blijven als dat kan
33	V	alleenstaand	2 jaar	weet niet	flexibel/ 0-urencontract	eigen woning of appartement	wil na 3 jaar terug
42	M	alleenstaand	1,5 jaar	nee	flexibel/ 0-urencontract	kamer in gedeelde woning	wil terug met voldoende geld
44	M	alleenstaand	9 jaar	nee	seizoensarbeid	kamer in hotel of pension	seizoensgebonden verblijf
46	M	alleenstaand	6 jaar	weet niet	half jaar contract	kamer in gedeelde woning	wil in principe terug
57	M	alleenstaand met kind(eren)	5 jaar	weet niet	flexibel/ 0-urencontract	kamer in gedeelde woning	wil blijven als dat kan
61	V	alleenstaand met kind(eren)	1 maand	nee	momenteel geen werk	eigen woning of appartement	wil blijven als dat kan
66	V	paar zonder kind(eren)	10 jaar	ja	seizoensarbeid	eigen woning of appartement	Permanent verblijf

BIJLAGE 5: Respondenten gemeentelijke interviews

Hillegom

Bestuurlijk:

- Burgemeester Van Erk: o.a. handhaving
- Wethouder Verheijen: o.a. ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economische zaken

Wethouders Snuif en Van Trigt konden niet bij dit gesprek aanwezig zijn, maar wethouder Van Trigt heeft mede namens zijn collega Snuif enkele punten voor het onderzoek ingebracht in een kort telefonisch interview.

Ambtelijk:

- Karin Hoek: Openbare orde en veiligheid
- Marija Scheeve: Zorg
- Marijke Waterreus: Economische zaken

Mariska Roos (Onderwijs) en Isabelle Salman (Ruimtelijke ordening en wonen) waren verhinderd ten tijde van het groepsinterview, beide zijn daarom telefonisch geïnterviewd.

Lisse

Bestuurlijk:

- Burgemeester Spruit: o.a. handhaving
- Wethouder Nieuwenhuis: o.a. volkshuisvesting
- Wethouder De Roon: o.a. welzijn, onderwijs

62

Ambtelijk:

- Bauke van der Heiden: handhaving
- Ester Loos: onderwijs
- Renate van de Nes: ruimtelijke ordening
- Leonie Stortenbeker: economie

Noordwijkerhout

Bestuurlijk:

- wethouder Bilars: o.a. ruimtelijke ordening, handhaving
- wethouder Gotink: o.a. sociale zaken, maatschappelijk werk, jeugdbeleid, onderwijs
- wethouder De Jong: o.a. ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economische zaken

Ambtelijk:

- Coby de Haas: Maatschappelijke ontwikkeling
- Clarissa Mornout: Ruimtelijke ordening en wonen
- Elly Loos: Jeugd en gezin
- Corrie Pronk: onderwijs