



Op weg naar regionale samenwerking

Nut en noodzaak van samenwerking tussen gemeenten in West-Brabant
op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten.

Tjitske Boots

Organisatie: Provincie Noord-Brabant

Begeleider: Suzanne van der Steen

Docent: Wiebke Schulz

Opdrachtgever

Provincie Noord-Brabant
Brabantlaan 1
5216 TV 's-Hertogenbosch
T. (073) 681 28 12
E. info@brabant.nl
Website: www.brabant.nl

Provincie Noord-Brabant



Interne begeleider: Suzanne van der Steen
E. SvdSteen@brabant.nl

Opdrachtnemer

Tjitske Boots (3406482)
Kiezelhei 8
5685 GG, Best
T. (06) 45 21 91 75
E. Tjitsk_@hotmail.com

Opleiding

Universiteit Utrecht
Faculteit Sociale Wetenschappen
Master Vraagstukken van Beleid en Organisatie
Heidelberglaan 8
3584 CS, Utrecht
Website: www.uu.nl



Universiteit Utrecht

Begeleidend docent: Wiebke Schulz
E. W.Schulz@uu.nl

Tweede lezer: Claartje Thijs
E. C.Thijs@cgb.nl

Periode afstudeerstage

1 Februari 2012 t/m 30 Juni 2012

's-Hertogenbosch, 28-06-2012

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	iii
Voorwoord	vi
Samenvatting.....	viii
Inleiding	1
1.1 Lusten en lasten.....	1
1.2 Onevenredige verdeling	1
1.3 Belang van regionale samenwerking.....	2
1.4 Doel- en vraagstellingen	3
1.5 Leeswijzer.....	3
Beleidscontext	4
2.1 Geografische weergave	4
2.2 Beleid op verschillende niveaus	4
2.3 Onzekerheid	6
Theoretisch kader.....	7
3.1 Een nieuwe reactie op onzekerheid.....	7
3.2 Twee structurele netwerkkarakteristieken: centraliteit en dichtheid	8
3.2.1 <i>Dichtheid en centraliteit</i>	8
3.2.2 <i>Conditie voor de effectiviteit van een netwerkstructuur</i>	10
Methodische verantwoording	13
4.1 Onderzoeksmethode en meetinstrument.....	13
4.2 Keuze onderzoekseenheden	13
4.3 Benadering van het veld	14
4.4 Analysetechnieken	14
4.5 Twee kwaliteitscriteria: betrouwbaarheid en validiteit	15
4.5.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	15
4.5.2 <i>Validiteit</i>	15
Resultaten	17
5.1 Situatie van gemeenten in West-Brabant	17
5.1.1 <i>Aantallen arbeidsmigranten</i>	17
5.1.2 <i>Lusten</i>	18
5.1.3 <i>Lasten</i>	19
5.1.4 <i>Evenwicht lusten/lasten</i>	20
5.2 Beleid huisvesting arbeidsmigranten.....	21
5.2.1 <i>Beleid: Specifiek of algemeen</i>	21
5.2.2 <i>Beleid huisvesting in de kernen</i>	21
5.2.3 <i>Beleid huisvesting buitengebied</i>	23
5.2.4 <i>Tevredenheid met gemeentelijk beleid</i>	23

5.3 Beleidsnetwerken	24
5.3.1 Regionaal niveau	24
5.3.2 Subregionaal niveau	25
5.3.3 Kleinere samenwerkingsvormen	27
5.4 Tevredenheid met regionale samenwerking.....	27
5.4.1 Bovenlokale problemen en het voordeel van samenwerking.....	28
5.4.2 Subregio versus regio: Doelen en belagen, aantal gemeenten en vertrouwen	28
Conclusie	32
6.1 Situatie van gemeenten.....	32
6.2 Bovenlokale samenwerking.....	32
6.2.1 Subregionaal niveau	32
6.2.2 Regionaal niveau.....	33
Discussie.....	34
7.1 Positieve punten	34
7.2 Beperking	34
7.3 Toekomstig onderzoek	34
Aanbevelingen	36
8.1 Algemeen advies	36
8.2 Specifiek advies.....	37
8.2.1 Advies voor gemeenten	37
8.2.2 Advies voor de regio West-Brabant.....	38
8.2.3 Advies voor de Provincie Noord-Brabant	39
Bronnen	42
Bijlagen	44

Voorwoord

Dit onderzoek heb ik geschreven als afstudeeropdracht voor mijn sociologische masteropleiding 'Vraagstukken van Beleid en Organisatie.' Ik ben erg blij dat ik bij de provincie Noord-Brabant de kans heb gekregen om zelf een opdracht te formuleren die aansluit bij mijn interesse. Het beleid rond arbeidsmigranten vind ik persoonlijk een interessant onderwerp, omdat het me tegenstaat hoe negatief en ongefundeerd de beeldvorming van arbeidsmigranten uit de MOE-landen soms kan zijn. Ik vind het van belang dat deze kwetsbare groep in de samenleving zich welkom voelt. Een eerste stap hierbij is dat er voldaan wordt aan één van de belangrijkste levensbehoeften, namelijk fatsoenlijke huisvesting. Ik ben er trots op dat dit het onderwerp is van mijn afstudeeronderzoek, omdat ik met mijn onderzoek wellicht iets kan betekenen voor arbeidsmigranten.

Ik wil dan ook de Provincie Noord-Brabant bedanken. Dit betreft ten eerste Saskia van Eenbergen, hoofd van bureau Samenleving, die mij de mogelijkheid heeft gegeven om stage te lopen bij de provincie. Daarnaast heeft zij mij geholpen door middel van een brainstorm over mogelijke afstudeeronderwerpen en het aandragen van het onderwerp arbeidsmigranten. Ten tweede wil ik Suzanne van der Steen en Astrid Kaag bedanken, voor respectievelijk de inhoudelijke en persoonlijke begeleiding. Ten slotte wil ik al mijn collega's van bureau samenleving bedanken voor de warme ontvangst en met name medestagiaire Anke Aldenhuijsen, voor de gezellige tijd. Naast collega's en begeleiders van de provincie wil ik mijn begeleidend docent Wiebke Schulz van de Universiteit Utrecht bedanken. Zij heeft mij vooral bij de afbakening van het onderzoek en de formulering van de onderzoeksvragen, maar ook bij de verdere inhoud en structuur van mijn onderzoek enorm geholpen.

Ten slotte wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor de morele steun. Daarbij wil ik vooral mijn zus Lonneke Boots bedanken, die geholpen heeft met de illustratieve vormgeving (www.lonnekeboots.nl), en mijn vader Henk Boots, die geholpen heeft met de inhoud en de structuur van mijn scriptie.

Ik wil besluiten met de opmerking dat ik mijn stageperiode heb ervaren als een mooie, leerzame periode. Dit onderzoeksrapport zie ik als de kroon op mijn universitaire loopbaan, en ik hoop dan ook dat u het met veel plezier zult lezen.

Tjitske Boots

's- Hertogenbosch, 28-06-2012

Samenvatting

De lusten en lasten rond arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen lijken in de regio West-Brabant niet goed verdeeld te zijn over gemeenten. Dit onderzoek richt zich specifiek op de verdeling van de huisvesting van arbeidsmigranten over deze gemeenten. De Provincie Noord-Brabant wil samenwerking op bovenlokaal niveau stimuleren. Het is voor de Provincie dan ook interessant om te weten wat de rol kan zijn van bovenlokale samenwerking om de huisvestingsopgave beter te verdelen tussen gemeenten in de regio West-Brabant.

Dit onderzoek beoogt middels een literatuur- en veldonderzoek inzicht te krijgen in de situatie waar gemeenten mee te maken hebben, en in de tevredenheid van gemeenten met bovenlokale samenwerking. Het veldonderzoek is uitgevoerd door middel van semi-gestructureerde interviews met beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening en huisvesting van alle gemeenten in de regio West-Brabant (n=19). Daarnaast zijn er ten behoeve van het beleidsadvies drie expertinterviews uitgevoerd.

Wat betreft de situatie van gemeenten blijkt ten eerste dat gemeenten de lusten van arbeidsmigranten belangrijk vinden, terwijl zij in mindere mate te maken hebben met lasten. Ten tweede blijkt dat het moeilijk is voor gemeenten om een duidelijk beeld te krijgen van het aantal arbeidsmigranten dat in de gemeenten aanwezig is. Ten derde blijkt dat wanneer gemeenten toch een schatting maken van het aantal arbeidsmigranten binnen hun gemeente, er inderdaad een onevenredige huisvestingsopgave bestaat binnen de regio. Ten slotte blijkt dat wat betreft het beleid van gemeenten er overeenkomsten zijn wat betreft de onderwerpen die aan bod komen in het beleid, maar dat de precieze invulling van het beleid binnen die onderwerpen verschilt. Deze laatste twee bevindingen wijzen op de kans op een waterbedeffect (wanneer een gemeente gaat handhaven op een probleem, verschuift het probleem zich naar een gemeente met een soepeler beleid).

Wat betreft de samenwerking tussen gemeenten blijkt dat er vier beleidsnetwerken bestaan binnen de regio West-Brabant. Drie beleidsnetwerken bevinden zich op subregionaal niveau. Gemeenten zijn tevreden wanneer er op subregionaal niveau gezamenlijk beleid geformuleerd wordt, aangezien er op dit niveau sprake is van een klein aantal deelnemende gemeenten aan het netwerk en een gedeelde context door onderlinge verhuisstromen. Hierdoor kunnen er snel beslissingen genomen worden. Het vierde beleidsnetwerk bevindt zich op regionaal niveau. De structuur hiervan is nog niet duidelijk vormgegeven. Gemeenten zijn tevreden wanneer op dit niveau onderling informatie wordt uitgewisseld. Gemeenten zijn minder tevreden wanneer op dit niveau beleid wordt opgesteld, omdat er sprake is van een groot aantal gemeenten en verschillende contexten. Hierdoor voorzien gemeenten dat het vormgeven van regionaal beleid zal vertragen door discussies.

Het algemene advies voor de vormgeving van regionale samenwerking is dan ook om op regionaal niveau informatie uit te wisselen en een beleidskader te stellen. Dit beleidskader kan vervolgens op subregionaal niveau verder ingevuld worden.



1. Inleiding

Het laatste decennium zijn steeds meer arbeidsmigranten uit Midden en Oost-Europa in Nederland komen wonen. Zij zien hier meer economische kansen liggen dan in hun geboorteland. Aangezien deze landen in 2004 en 2007 tot de Europese Unie zijn gaan behoren, is het voor arbeidsmigranten ook steeds makkelijker om in Nederland te komen wonen (Engbersen, Ilies, Leerkes e.a., 2011). De komst naar Nederland wordt deze migranten niet altijd in dank afgenomen. In de media zijn regelmatig negatieve berichten te vinden over arbeidsmigranten. Zo zouden zij bijvoorbeeld zorgen voor verkeers- en geluidsoverlast. De provincie Noord-Brabant ziet daarentegen vooral kansen in de komst van arbeidsmigranten.

1.1 Lusten en lasten

Niet alleen voor de arbeidsmigranten zelf is de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie namelijk voordelig, ook de provincie Noord-Brabant kan hier de nodige vruchten van plukken. Arbeidsmigranten zijn in het kader van demografische krimp een broodnodige aanvulling op de arbeidsmarkt (Provincie Noord-Brabant, 2012-a). Zij vullen arbeidsplaatsen op die anders onvervuld blijven. Niet alleen aan de onderkant, maar ook richting het middenkader ontstaat een tekort aan goed opgeleid personeel (SER Brabant, 2011).

Maar met de komst van arbeidsmigranten krijgt de provincie Noord-Brabant niet alleen te maken met dergelijke 'lusten', maar ook met bijkomende 'lasten' (Egas, 2009). Wanneer arbeidsmigranten naar Noord-Brabant komen spreken zij vaak geen Nederlands. Zij hebben geen of nauwelijks kennis van de Nederlandse cultuur, waardoor zij makkelijk ten prooi kunnen vallen aan malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers. Hierdoor ontstaan er soms ongewenste situaties, zoals overbewoning van een pand. Deze overbewoning kan leiden tot buurtoverlast, zoals lawaai en vervuiling (Boom, Weltevrede, Rezai e. a., 2008). Ook voor bonafide uitzendbureaus is het soms moeilijk om huisvesting te regelen voor de arbeidsmigranten die voor hen werkzaam zijn. Door excessieve situaties in het verleden stuiten deze uitzendbureaus op tegenwerking van buurtbewoners en regels van gemeenten wanneer zij arbeidsmigranten in de bebouwde kom willen huisvesten (Boer, Willekens, Veldhuysen e. a., 2012). Buurtbewoners en gemeenten vrezen voor overlast en de aantasting van de leefbaarheid in de buurt. Hierdoor zien uitzendbureaus zich soms genoodzaakt de huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten te regelen buiten de bebouwde kom, zoals in oude kloosters, in fabriekspanden of op recreatieparken. Het komt daarnaast ook regelmatig voor dat arbeidsmigranten gehuisvest worden op het terrein van de werkgevers zelf (bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw). Ook hier zijn ongewenste situaties aangetroffen waarbij arbeidsmigranten onder slechte omstandigheden werden gehuisvest.

1.2 Onevenredige verdeling

De lusten en lasten die gepaard gaan met arbeidsmigratie zijn soms onevenredig verdeeld over gemeenten. In Nederland wonen veel arbeidsmigranten in de grote steden, terwijl ze werken in plattelandsgemeenten in de nabije omgeving. Deze plattelandsgemeenten hebben wel te maken met de zogenoemde lusten (het vullen van arbeidsplaatsen), maar niet met de lasten die gepaard gaan met huisvesting van arbeidsmigranten (de overlast). Daarom staat het huisvestingsvraagstuk van arbeidsmigranten in zogenaamde werkgemeenten niet hoog op de agenda, terwijl het wel een belangrijk agendapunt is voor woongemeenten (Ministerie van BZK, 2010).



De prognose is dat er in de toekomst in de Provincie Noord-Brabant een toename zal zijn van arbeidsmigranten (Provincie Noord-Brabant, 2012-b). Dit betekent dat meer gemeenten in Noord-Brabant de lusten en de lasten van arbeidsmigranten uit de MOE-landen zullen gaan ervaren. Ook gemeenten die nu alleen de lusten ervaren van arbeidsmigranten kunnen in de toekomst dus te maken krijgen met lasten.

1.3 Belang van regionale samenwerking

In eerste instantie zijn de gemeenten primair verantwoordelijk voor de vormgeving van beleid op het gebied van arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Wanneer er echter sprake is van een onevenredige verdeling van lusten en lasten kan dit erop duiden dat het vraagstuk zich niet op lokaal, maar juist op regionaal niveau afspeelt.

Het algemene beleid van de Provincie Noord-Brabant is gericht op een overgang van lokale aanpak van problematiek naar een regionale aanpak. Dit is volgens de Provincie nodig om de problemen met betrekking tot demografische krimp adequaat aan te kunnen pakken. Demografische krimp bestaat uit vergrijzing en ontgroening. Er overlijden steeds meer mensen, terwijl er minder mensen geboren worden. Hierdoor zal niet ieder dorp in de toekomst alle voorzieningen meer kunnen bieden. Daarom is het van belang dat maatschappelijke problemen niet op lokaal, maar op regionaal niveau aangepakt worden (Provincie Noord-Brabant, 2012-d). Onlangs is de provincie Noord-Brabant dan ook gestart met een project Regionale Aanpak Leefbaarheid West-Brabant. Dit project heeft als doelstelling om samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau te stimuleren. De ervaringen die door middel van dit project kunnen worden opgedaan, kunnen als voorbeeld dienen voor andere regio's binnen de Provincie Noord-Brabant.

Ook op het gebied van de lusten en lasten van arbeidsmigranten uit de MOE-landen is het volgens de Provincie Noord-Brabant van belang dat de betrokken gemeenten op regionaal niveau samenwerken. Wanneer arbeidsmigranten niet in dezelfde gemeente wonen als dat ze werken betekent dit dat het vraagstuk zich op bovenlokaal niveau afspeelt. Bovendien kunnen kennis van specifieke doelgroepen en ervaringen met de bijbehorende aanpak gedeeld worden, waardoor niet iedere gemeente op zichzelf oplossingen hoeft te bedenken (het PON, 2012). Wanneer gemeenten samenwerken in het uitwisselen van informatie en het opstellen van beleid, kunnen de lasten op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten worden verminderd.

Het probleem waar de provincie Noord-Brabant mee te maken heeft, is dat het niet duidelijk is met welke situatie gemeenten precies te maken hebben aangaande arbeidsmigranten. Hierdoor is er te weinig inzicht in de precieze rol die samenwerking zou kunnen spelen bij de verdeling van de lusten en lasten over de regio West-Brabant.

De provincie ziet het bijeenbrengen van verschillende partijen en het stimuleren van samenwerking tussen deze partijen als één van haar belangrijke taken zien. Het is daarom voor de provincie bovendien van belang om te weten hoe zij deze rol het beste kunnen vervullen betreffende het vraagstuk huisvesting arbeidsmigranten.

Dit onderzoek beoogt hier een antwoord op te geven. Om het onderzoek duidelijk af te bakenen is de keus gemaakt om het vooral te richten op de 'lasten' rondom de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook is ervoor gekozen om dit onderzoek primair te richten op gemeenten als onderzoekseenheden.



1.4 Doel- en vraagstellingen

1. *Wat is de situatie van gemeenten in West-Brabant betreffende de huisvesting van arbeidsmigranten?*
 - a. *In hoeverre ervaren gemeenten in West-Brabant lusten en lasten rondom de huisvesting van arbeidsmigranten uit de MOE-landen?*
 - b. *Hoe ziet het beleid van gemeenten eruit dat erop gericht is de lasten te verminderen?*
 - c. *In hoeverre zijn gemeenten tevreden met hun beleid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten?*

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Allereerst heeft dit onderzoek tot doel te inventariseren met welke situatie gemeenten te maken hebben op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten, welk beleid zij voeren en in welke mate zij tevreden zijn met dit beleid. Door middel van deelvraag 1a kan achterhaald worden of er inderdaad een onevenredige verdeling bestaat van arbeidsmigranten over de regio. Deelvraag 1b gaat in op het beleid dat gemeenten voeren op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten. In combinatie met deelvraag 1c, waarmee achterhaald wordt in welke mate gemeenten tevreden zijn met dit beleid, kan gekeken worden naar goede oplossingen van gemeenten die eventueel door andere gemeenten of op regionaal niveau overgenomen kunnen worden.

2. *Hoe kan bovenlokale samenwerking van gemeenten leiden tot meer tevredenheid van gemeenten met het beleid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten?*
 - a. *Welke regionale kenmerken hebben de beleidsnetwerken wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten?*
 - b. *In hoeverre zorgen deze regionale kenmerken van het beleidsnetwerk ervoor dat gemeenten meer tevreden zijn met hun beleid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten?*

Ten tweede is het ook een doel van dit onderzoek te achterhalen welke regionale kenmerken ervoor zorgen dat gemeenten meer tevreden zijn met onderlinge samenwerking. Door middel van deelvraag 2a kan achterhaald worden welke beleidsnetwerken er op dit moment bestaan en welke kenmerken deze beleidsnetwerken hebben. Door middel van deelvraag 2b kan vervolgens bepaald worden welke kenmerken van het beleidsnetwerk zorgen voor meer tevredenheid.

Door middel van de antwoorden op deze vijf deelvragen kan vervolgens advies gegeven worden om de samenwerking op een dusdanige manier in te richten dat gemeenten er meer tevreden mee zijn.

1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 de beleidscontext weergegeven. In hoofdstuk 3 worden verwachtingen geschept op basis van literatuur over de effectiviteit van netwerken. Hoofdstuk 4 betreft de methodologische verantwoording, en de resultaten worden uitgebreid weergegeven in hoofdstuk 5. Op basis van de verwachtingen en de resultaten worden vervolgens in hoofdstuk 6 conclusies getrokken. Hoofdstuk 7 omhelst de discussie, waarbij suggesties worden gedaan voor toekomstig onderzoek. In hoofdstuk 8 worden op basis van de resultaten en expertinterviews ten slotte aanbevelingen gedaan voor gemeenten, de Regio West-Brabant en de Provincie Noord-Brabant.

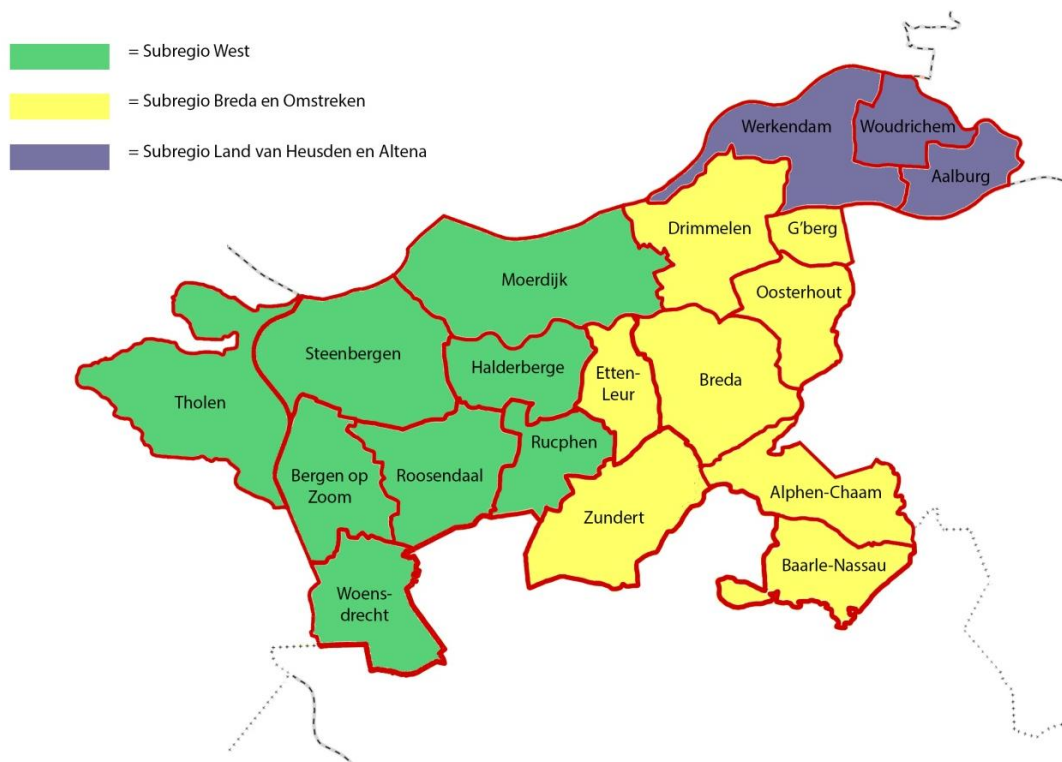


2. Beleidscontext

Voorafgaand aan het theoretisch kader is het van belang de beleidscontext toe te lichten. Hierdoor wordt het duidelijk tegen welke beleidsachtergrond het vraagstuk geschetst kan worden. Ten eerste wordt de regio West-Brabant geografisch weergegeven. Vervolgens wordt de beleidscontext op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau samengevat. Ten slotte wordt gekeken naar de onzekerheid die gepaard gaat met het vraagstuk.

2.1 Geografische weergave

Allereerst wordt gekeken naar de geografische situatie. Hierdoor wordt duidelijk welke gemeenten onder welke subregio valt. Binnen de subregio is er een overleg in de werkgroep wonen, waardoor gemeenten die geografisch gezien dicht bij elkaar liggen binnen de regio, meer contact met elkaar hebben.



Afbeelding 1. Indeling van gemeenten in subregio's in de regio West-Brabant.

2.2 Beleid op verschillende niveaus

Om een duidelijk beeld te krijgen van de beleidscontext is het vervolgens van belang om te kijken naar het beleid op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau. Op die manier wordt duidelijk in welke beleidsruimte gemeenten in West-Brabant kunnen opereren.

Allereerst wordt het overkoepelende, *landelijke beleid* toegelicht. De VROM-inspectie heeft een landelijk plan van aanpak "Ruimte voor arbeidsmigranten" opgesteld. Hiermee wordt een handreiking geboden aan gemeenten betreffende de manier waarop zij om zouden kunnen gaan met de problematiek rond arbeidsmigranten. Volgens deze handreiking hebben gemeenten drie taken. Ten eerste dienen gemeenten initiatiefnemers voor huisvesting te adviseren. Ten tweede



dienen zij, indien er geen initiatiefnemers zijn, een regisserende rol aannemen. Ten slotte is het een taak van de gemeente om te handhaven (Ministerie van BZK, 2010). Het landelijk beleid komt ook tot uiting in een reeks aan landelijke wetten en bepalingen. Deze zijn te uitputtend om allemaal hier te noemen. Enkele voorbeelden zijn de Woningwet en het Bouwbesluit.

Deze landelijke wetten en bepalingen vormen een kader waarbinnen het *provinciale beleid* kan worden vormgegeven. Het beleid op provinciaal niveau sluit aan bij het onderscheid dat gemaakt wordt in een onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (Engbersen e.a., 2011). Uit dit onderzoek blijkt dat er sprake is van verschillende soorten arbeidsmigranten. Er wordt onderscheid tussen seizoensmigranten en vestigingsmigranten. Seizoensmigranten verblijven slechts tijdelijk in Nederland. Vestigingsmigranten zijn daarentegen van plan om zich structureel in Nederland te vestigen.

Dit onderscheid tussen seizoens- en vestigingsmigranten is terug te vinden in het beleid van de provincie. In de structuurvisie Ruimtelijke ordening (Provincie Noord-Brabant, 2011-b) en de Verordening Ruimte 2012 (Provincie Noord-Brabant, 2012-c) staat dat er voor de piekbelasting tijdelijke bewoning plaats mag vinden bij agrarische bedrijven, voor de periode van maximaal 6 maanden. Dit is dus bedoeld voor seizoensmigranten. De provincie wil in het buitengebied geen permanente bewoning. Voor permanente bewoning kunnen gemeenten logiesmogelijkheden in bebouwingsconcentraties realiseren. In gebieden waarin verstedelijking nagestreefd wordt dient de nieuwbouw bovendien zo te worden gebouwd dat het in de toekomst mogelijk een andere functie zou kunnen krijgen.

Het landelijke en provinciale beleid geven richting aan het beleid dat op regionaal en lokaal niveau kan worden vormgegeven.

Op *regionaal niveau* (West-Brabantbreed) bestaat er een projectvoorstel. Dit voorstel betreft een integrale aanpak van de problematiek rond arbeidsmigranten. Het richt zich dus niet alleen op huisvesting, maar ook op andere aandachtspunten betreffende arbeidsmigranten uit de MOE-landen, zoals onderwijs en integratie. Dit voorstel gaat uit vanuit de Regio West-Brabant (de RWB) en is gericht op alle 19 gemeenten in West-Brabant. Over de precieze inhoud van het beleid is nog niets bekend.

Ten slotte verschilt het beleid op *lokaal niveau* sterk tussen gemeenten. Op het gebied van huisvesting en handhaving is er voor zover bekend maar door enkele gemeenten specifiek beleid omschreven betreffende de doelgroep arbeidsmigranten (zoals de gemeente Zundert en Steenbergen). Het vermoeden bestaat dat dit juist de gemeenten zijn die veel te maken hebben met problemen op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten. Uit de Inventarisatie Huisvesting Arbeidsmigranten West-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2011-a) blijkt dat het bestuurlijk draagvlak voor de aanpak van het vraagstuk rond de huisvesting van arbeidsmigranten per gemeente sterk verschilt. De aan- of afwezigheid van bestuurlijk draagvlak kan een verklaring bieden voor het feit dat sommige gemeenten wel en andere gemeenten geen specifiek beleid hebben opgesteld voor de aanpak van de problematiek rond arbeidsmigranten uit de MOE-landen.



2.3 Onzekerheid

De huisvesting van arbeidsmigranten is een beleidsonderwerp waarover veel onzekerheid bestaat. Uit onderzoek onder drie gemeenten is gebleken dat verschillende gemeenten in West-Brabant te maken hebben met verschillende vraagstukken (Burgers, van de Pol, Snel e.a., 2010). Aan de ene kant bestaat hierdoor inhoudelijke onzekerheid over de mogelijke oplossingsstrategieën.

Gemeenten denken hier verschillend over, afhankelijk van de aard van het vraagstuk waar zij mee te maken hebben. Aan de andere kant bestaat er ook strategische onzekerheid. Niet alle gemeenten ervaren het vraagstuk als even ernstig, waardoor het niet duidelijk is of gemeenten open staan voor regionale samenwerking.



3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk biedt het theoretisch kader, waarbinnen de effectiviteit van netwerkstructuren zal worden beschreven. Hiermee kunnen er verwachtingen worden gedaan over de tevredenheid van gemeenten met verschillende vormen van samenwerking.

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de voordelen van een netwerkbenadering voor het reduceren van onzekerheid bij de overheid. Aan de hand hiervan wordt het belang van samenwerking tussen gemeenten duidelijk.

In de tweede paragraaf worden twee structurele netwerkkarakteristieken omschreven, namelijk dichtheid en centraliteit. Aan de hand van drie contextfactoren wordt gekeken wanneer deze netwerkkarakteristieken het meeste effect hebben op de tevredenheid van gemeenten ten aanzien van samenwerking op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten.

3.1 Een nieuwe reactie op onzekerheid

De standaard overheidsreactie op onzekerheid voldoet niet voor het vraagstuk huisvesting arbeidsmigranten. Uit het vorige hoofdstuk is al gebleken dat gemeenten te maken hebben met veel onzekerheid wat betreft dit vraagstuk. Een standaardreactie om hiermee om te gaan, is de *bureaucratische benadering* (Koppenjan en Klijn, 2010, Rhodes, 1997). Deze benadering heeft vier kenmerken: een nadruk op top-down sturing, het betrekken van zo min mogelijk andere actoren om onzekerheid te reduceren, het doen van onderzoek om kennisonzekerheid te verminderen en het vermijden van risico's. Sommige gemeenten gebruiken deze benadering op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten. Zij gaan samenwerking met andere gemeenten uit de weg om risico's te vermijden.

Volgens de theorie is deze benadering niet altijd even effectief. Het dient alleen de belangen van de betreffende gemeente, en niet de belangen van andere partijen of het algemeen belang. De externe legitimiteit wordt door deze lage betrokkenheid verminderd. Bovendien wordt er door gebrekkige informatie-uitwisseling, zoals de uitwisseling van 'best practices' wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten, ook innovatie tegengegaan (Koppenjan en Klijn, 2010, Marin en Mayntz, 1991, Rhodes, 1997).

Vanwege bovengenoemde nadelen betreffende de standaardreactie op onzekerheid, is er een alternatieve reactie op onzekerheid ontstaan. Deze reactie heet de *Network Governance-benadering* (Rhodes, 1997, Koppenjan en Klijn, 2010). Deze benadering houdt in dat de overheid geen sturende actor is die los staat van andere organisaties. Beleid komt tot stand in samenwerking met deze organisaties in een beleidsnetwerk. Een dergelijke reactie op onzekerheid zou ook effectiever kunnen zijn wat betreft het vraagstuk rond de huisvesting van arbeidsmigranten. Hiervoor zijn vier theoretische argumenten te noemen.

Een eerste argument dat uit de theorie naar voren komt, is dat door middel van samenwerking er niet alleen individuele doelen kunnen worden behaald, maar ook bovenliggende netwerkdoelen. Zonder samenwerking kunnen deze netwerkdoelen niet worden behaald (Kickert en Klijn, 1997, Koppenjan en Klijn, 2010, Provan en Kenis, 2007). Een voorbeeld van een dergelijk netwerkdoel kan zijn het voorkómen van het waterbedeffect. Wanneer een gemeente te maken heeft met een probleem en hierop gaat handhaven, kan het probleem zich verplaatsen naar een andere gemeente met soepelere regels. Gemeenten zullen hierdoor meer tevreden zijn wanneer beleid op elkaar afgestemd wordt. Wanneer overal dezelfde regels gelden, zal de huisvesting van arbeidsmigranten



niet meer geconcentreerd plaats vinden in een gemeente waar de regels soepeler zijn. Dit doel kan alleen behaald worden door middel van samenwerking.

Een tweede theoretisch argument is dat door samenwerking verantwoordelijkheden worden verdeeld, waardoor de onzekerheid voor de verschillende partijen afneemt (Koppenjan en Klijn, 2010). Wanneer andere gemeenten toezeggen een gedeelte van de huisvestingstaak op zich te nemen, zorgt dit ervoor dat de onzekerheid voor gemeenten met veel arbeidsmigranten gedeeltelijk weggenomen wordt.

Een derde theoretisch argument is dat de overheid in samenwerking met andere partijen stuurt waardoor er minder sprake is van competitie. Andere partijen zijn minder snel geneigd hun blokkeringsmacht te gebruiken (Abers, 2007, Koppenjan en Klijn, 2010). Regionale samenwerking zorgt ervoor dat de legitimiteit van het beleid rondom huisvesting van arbeidsmigranten bevorderd wordt. Gemeenten kunnen namelijk niet meer volledig hun eigen beleid bepalen. Zij moeten zich houden aan afspraken die op regionaal niveau zijn gemaakt. Dit houdt ook in dat gemeenten elkaar niet meer kunnen beschuldigen van het zogenaamde 'wegkijken'. Iedere gemeente heeft legitiem beleid op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten, waardoor de lusten en de lasten ook beter verdeeld zullen zijn.

Een laatste theoretisch argument voor samenwerking is ten slotte dat er gebruik wordt gemaakt van de kennis van alle sociale actoren (Koppenjan en Klijn, 2010, Brass e. a., 2004, Powell e. a., 1996). Door samen te werken wordt er kennis uitgewisseld over de problematiek en de effectiviteit van beleid. Hierdoor wordt het beleid om de lasten rond huisvesting van arbeidsmigranten tegen te gaan kwalitatief beter. Daarnaast heeft kennisuitwisseling ook een financieel effect, omdat niet iedere gemeente zelf onderzoek hoeft te doen naar effectieve beleidsoplossingen.

Verwachting

Op basis van de positieve kenmerken van de Network Governance-benadering kan er een verwachting worden geformuleerd. Deze verwachting sluit aan bij de graad-centraliteitshypothese, die stelt dat hoe meer relaties een organisatie heeft met andere organisaties, hoe beter de organisatie presteert (Schalk, 2012, Akkerman e. a., 2010).

Vertaald naar het vraagstuk rond de huisvesting van arbeidsmigranten is de verwachting dat gemeenten met een groot aantal samenwerkingsrelaties met andere gemeenten meer tevreden zijn met hun beleid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten dan andere gemeenten.

3.2 Twee structurele netwerkkarakteristieken: dichtheid en centraliteit

Uit eerder onderzoek is gebleken dat ook andere aspecten van een beleidsnetwerk, zoals de netwerkstructuur, van invloed zijn op de prestaties van beleid (Drazin en Van de Ven, 1985, Pearce en David, 1983, Provan en Kenis, 2007).

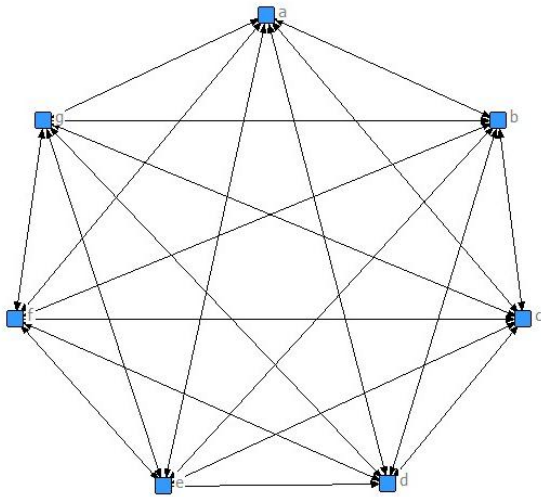
In deze tweede paragraaf wordt ingegaan op twee verschillende ideaaltypische netwerkstructuren. Deze twee netwerkstructuren worden gekenmerkt door twee netwerkkarakteristieken, namelijk dichtheid en centraliteit (Provan en Kenis, 2007, Bodin en Crona, 2009, Provan en Milward, 1995).

3.2.1 Dichtheid en centraliteit

Dichtheid is een structurele netwerkkarakteristiek die kan bijdragen aan de effectiviteit van een netwerk. Een netwerk met een hoge *dichtheid* is een netwerk waarbij alle organisaties contact hebben met alle andere organisaties (figuur 1) (Scott, 2000, Provan en Kenis, 2007). Hierdoor kan er ongeremd uitwisseling van kennis en informatie plaatsvinden. Door uitwisseling van informatie



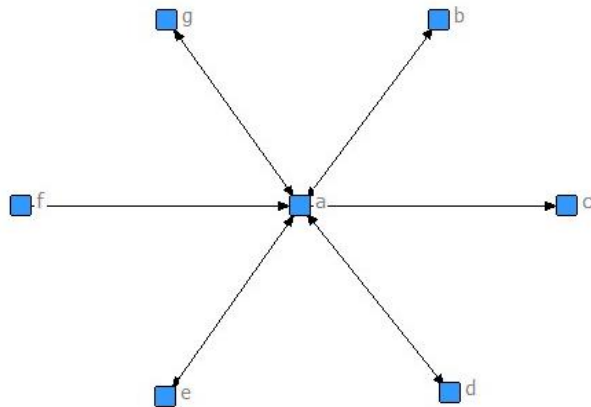
hebben organisaties in het netwerk meer kennis van de omvang en de aard van het vraagstuk, waardoor zij een realistischere inschatting kunnen maken van de mogelijkheden om het vraagstuk op te lossen. Hierdoor wordt het beleid kwalitatief beter. Een netwerk waarbij de dichtheid groot is wordt een Shared Governance-netwerk genoemd (Provan en Kenis, 2007). Bij het ideaaltypische Shared Governance-netwerk hebben alle partijen evenveel contact met de andere netwerkpartijen en daardoor evenveel beslissingsmacht.



Figuur 1. Shared Governance-netwerk.

Wanneer de samenwerking op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten wordt gekenmerkt door een hoge dichtheid in het netwerk, betekent dit dat alle gemeenten evenveel beslissingsmacht hebben over het beleid en dat er veel onderlinge uitwisseling van informatie plaats kan vinden.

Naast dichtheid bestaat er nog een andere netwerkkarakteristiek die van invloed kan zijn op de tevredenheid van gemeenten met het beleid aangaande de huisvesting van arbeidsmigranten, namelijk *centraliteit*. Een centraal netwerk is een netwerk waarbij één organisatie de meeste macht heeft (Scott, 2000, Provan en Kenis, 2007, Provan en Milward, 1995). Deze organisatie staat centraal en heeft contact met vrijwel alle andere organisaties in het netwerk. De andere organisaties in het netwerk hebben weinig contact met elkaar. Omdat er in dit netwerk een minimaal aantal relaties bestaat tussen de verschillende partijen is dit type netwerk de tegenpool van een netwerk met een hoge dichtheid. Dit type netwerk wordt een Lead Organisation-netwerk genoemd (figuur 2) (Provan en Kenis, 2007, Provan en Milward, 1995). In een ideaaltypisch Lead Organisation-netwerk beschikt de organisatie die de meeste macht heeft (de centrale, leidende organisatie) over de meeste hulpbronnen en heeft daardoor meer beslissingsmacht dan andere partijen. Informatie- en kennisuitwisseling vinden altijd plaats via deze centrale organisatie.



Figuur 2. Lead Organisation-netwerk (LO = a)

Wanneer de samenwerking op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten wordt gekenmerkt door een hoge centraliteit in het netwerk, dan zou dit betekenen dat één gemeente de organisatie van het netwerk in handen heeft en het contact onderhoudt met andere gemeenten. De andere gemeenten hebben geen contact met elkaar. Dit kan bijvoorbeeld een gemeente zijn die zich ook geografisch tussen twee andere gemeenten bevindt. Wanneer de twee andere gemeenten geen samenwerkingsrelatie met elkaar hebben, vindt de informatiestroom alleen plaats via de middelste gemeente. Dit geeft de middelste gemeente meer inzicht in wat er speelt in de regio dan de andere gemeenten, en daarmee meer macht.

Om er achter te komen in welke mate er sprake is van een netwerk met een hoge centraliteit of een netwerk met een hoge dichtheid in de regio West-Brabant is het van belang te achterhalen welke gemeenten deelnemen in welke samenwerkingsverbanden, en hoe deze samenwerkingsverbanden georganiseerd is zijn. Op die manier kan er een helder beeld verkregen worden van de huidige situatie.

3.2.2 *Conditie voor de effectiviteit van een netwerkstructuur*

Om te achterhalen of de structuren van de netwerken in de regio West-Brabant wel tot het gewenste resultaat leiden is het van belang om de condities waaronder de netwerken dienen te opereren in kaart te brengen. Wanneer er sprake is van een andere context kan het zijn dat er een andere netwerkstructuur vereist is. De achterliggende mechanismen die zorgen voor de effectiviteit van het netwerk kunnen door het verschil in context namelijk een ander effect hebben. (Pawson en Tilley, 1997, Drazin en van de Ven, 1985, Morgan, 2007)

In deze paragraaf wordt er gekeken naar wat er vanuit de literatuur bekend is over het effect van contextuele factoren. Daarbij wordt ingegaan op de situatie rond de samenwerking tussen gemeenten in de regio West-Brabant.

Of een netwerk effectief is hangt af van structurele en relationele contextfactoren (Provan en Kenis, 2007, Percival 2009, Provan en Milward 1995). Deze factoren zijn onder andere het aantal



organisaties dat deelneemt in het netwerk, de consensus over de netwerkdoelen en de mate van vertrouwen tussen organisaties.

Ten eerste is *het aantal organisaties* dat deelneemt in het netwerk van belang. Wanneer het aantal gemeenten in het beleidsnetwerk laag is, wordt een netwerk met een hoge dichtheid door de verschillende gemeenten het meest gewaardeerd (Provan en Kenis, 2007). In een dergelijk netwerk kunnen zij namelijk veel invloed uitoefenen op de netwerkdoelen. Wanneer het aantal deelnemende gemeenten echter groot is, is een netwerk met een hoge dichtheid minder effectief (Fearman e. a., 2001, Provan en Kenis, 2007). Dit omdat alle gemeenten in een netwerk met een hoge dichtheid hun relaties met de andere gemeenten moeten onderhouden, waardoor deze coördinerende opgave bij een hoog aantal deelnemende gemeenten te groot wordt. De hoge mate van tijdsinvestering die deze opgave per gemeente met zich meebrengt maakt dat een netwerk met een hoge dichtheid in een dergelijke situatie leidt tot minder tevredenheid onder gemeenten. Wanneer één organisatie deze taak op zich neemt (een centrale organisatie) dan is dit voor de gemeenten effectiever. Deze gemeenten zijn dan relatief weinig tijd kwijt aan coördinerende taken, aangezien zij alleen maar het contact hoeven te onderhouden met de centrale organisatie.

Voor het vraagstuk rondom de huisvesting van arbeidsmigranten betekent dit dat er gekeken dient te worden naar het aantal gemeenten dat met elkaar samenwerkt. Wanneer het aantal deelnemende gemeenten laag is, zijn gemeenten meer tevreden met een netwerk met een hoge dichtheid. Wanneer het aantal deelnemende gemeenten echter hoog is, zijn gemeenten meer tevreden met een centraal georganiseerd netwerk.

Ten tweede is de *consensus over de netwerkdoelen* van belang. Het kan zo zijn dat alle gemeenten in een netwerk het eens zijn over de doelen die door middel van de samenwerking dienen te worden behaald. Aan de andere kant kan het zo zijn dat bepaalde gemeenten andere verwachtingen hebben dan andere gemeenten.

Een netwerk met een hoge dichtheid is het meest effectief wanneer alle partijen het eens zijn over de doelen die op netwerkniveau behaald dienen te worden (Provan en Kenis, 2007, van de Ven, 1976). Hierdoor is het draagvlak voor samenwerking namelijk groot. Aangezien in een dicht netwerk alle gemeenten met dezelfde verantwoordelijkheid en dezelfde macht samenwerken is het van belang dat ze het allemaal eens zijn met de te behalen doelen.

Wanneer de ene gemeente echter totaal andere doelen wil bereiken met samenwerking dan een andere gemeente zullen zij niet snel geneigd zijn samen te werken. Wanneer er enigszins consensus bestaat over netwerkdoelen, maar deze consensus niet groot is, kunnen gemeenten wel voordelen halen uit samenwerking. Voor de tevredenheid van gemeenten is het dan echter wel van belang dat het netwerk wordt georganiseerd met een hoge centraliteit. Doordat de centrale organisatie veel macht heeft kunnen er namelijk toch beslissingen gemaakt worden waardoor er doelen op netwerkniveau worden behaald (Graddy en Chen, 2006, Provan en Kenis, 2007). Hoewel het misschien niet het beleid is wat ze het liefst zouden zien, kunnen gemeenten er toch een voordeel uit halen.

Ten slotte is de invloed van *onderling vertrouwen* als relationele contextfactor van belang voor de tevredenheid van gemeenten betreffende onderlinge samenwerking (Akkerman e. a., 2010, de Wever, Martens en Vandenbempt, 2005). De definitie van vertrouwen die voor dit onderzoek



gebruikt wordt is “de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren gebaseerd op positieve verwachtingen van de intenties en het gedrag van de ander” (Provan en Kenis, 2007).

De mate van vertrouwen tussen gemeenten in West-Brabant is bepalend voor de best passende netwerkstructuur. Een netwerk met een hoge dichtheid is het meest passend wanneer er sprake is van een groot, netwerkbreed vertrouwen (Schalk, 2012, Provan en Kenis, 2007). Wanneer er geen sprake is van een groot, netwerkbreed vertrouwen is het beter om het netwerk te organiseren als een netwerk met een hoge centraliteit (Provan en Kenis, 2007).

Dit komt doordat gemeenten in een dergelijke situatie niet bereid zullen zijn om samen te werken vanwege de angst voor opportunistisch gedrag van andere gemeenten. Een gemeente stelt hulpbronnen beschikbaar, ervan uit gaande dat er in ruil hiervoor iets terug gedaan wordt. Wanneer er informatie gegeven wordt aan andere gemeenten over goede oplossingen voor de huisvesting van arbeidsmigranten, verwacht de gemeente dat deze relatie wederkerig is. Een voorwaarde voor samenwerking is daarom dat er sprake is van vertrouwen. Wanneer dit vertrouwen er niet is zullen gemeenten niet snel geneigd zijn samen te werken (Larson, 1992, Akkerman e. al., 2010, Edelenbos en Klijn, 2007, de Wever e. a., 2005)

Wanneer gemeenten slechts met één centrale organisatie relaties hoeven te onderhouden is de mate van vertrouwen in andere gemeenten minder van belang. Zij wisselen hier immers geen hulpbronnen mee uit en hoeven dan ook niet bang te zijn voor opportunistisch gedrag. Wel is het van belang dat er sprake is van vertrouwen tussen de gemeente en de centrale organisatie in het netwerk.

Voor de samenwerking tussen gemeenten op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten betekent dit dat er gekeken dient te worden naar het vertrouwen dat gemeenten in elkaar hebben. Wanneer er veel onderling vertrouwen is, zal een netwerk met een hoge dichtheid leiden tot meer tevredenheid bij gemeenten. Wanneer er weinig onderling vertrouwen is, is het voor de tevredenheid van gemeenten van belang het netwerk te organiseren als een netwerk met een hoge centraliteit.

Verwachting

Gemeenten zijn meer tevreden met een netwerk met een hoge dichtheid. Contextuele voorwaarden voor de effectiviteit van een netwerk met een hoge dichtheid zijn echter dat er sprake moet zijn van een laag aantal deelnemende organisaties, consensus over de netwerkdoelen en een groot onderling vertrouwen tussen gemeenten. Wanneer aan één van deze voorwaarden niet voldaan wordt zijn gemeenten meer tevreden met een netwerk met een hoge centraliteit.



4. Methodische verantwoording

Voorafgaand aan de beschrijving van de resultaten is het van belang de methode van dataverzameling en analyse toe te lichten en te verantwoorden.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de keuze voor de onderzoeksbenadering en het meetinstrument, de onderzoekseenheden, de benadering van het veld, en de analysetechnieken toegelicht. Ten slotte wordt ingegaan op de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4.1 Onderzoeksmethode en meetinstrument

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie en een empirisch onderzoek.

Wat betreft de literatuurstudie is gekozen voor een netwerkbenadering. De literatuur gaat over de effectiviteit van netwerken. Met behulp van deze literatuur is een theoretisch kader geschetst. Op basis van dit theoretisch kader zijn verwachtingen geformuleerd over de effectiviteit van netwerken in de regio West-Brabant. Deze verwachtingen worden in het empirische gedeelte van het onderzoek nader onderzocht.

Wat betreft het empirische deel van het onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering. De probleemstelling in dit onderzoek vraagt namelijk om een dergelijke aanpak. Er is nog niet veel bekend over de tevredenheid van gemeenten met regionale samenwerking op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten. Het is van belang eerst een beter inzicht te krijgen in de redenen waarom gemeenten al dan niet tevreden zijn. Kwalitatief onderzoek leent zich hier goed voor, omdat het de beleving, de ervaring en de waardering van een bepaald vraagstuk kan achterhalen (Boeije, 2008). Door middel van deze informatie kan er een beter inzicht worden gekregen in het achterliggende mechanisme dat de tevredenheid van gemeenten beïnvloedt.

De interviews die zijn afgenomen zijn semigestructureerd. Een topiclijst (zie bijlage 3) heeft ervoor gezorgd dat alle onderwerpen aan bod kwamen, waarbij er de ruimte was om door te vragen op een onderwerp.

De topiclijst is geconstrueerd door de beschrijvende onderzoeksvragen onder te verdelen in specifiekere onderwerpen. Naast deze beschrijvende onderwerpen zijn er ook theoretische constructen uit de literatuur geoperationaliseerd tot eenvoudigere onderwerpen, waarmee een antwoord kan worden gevonden op de verklarende onderzoeksvragen.

4.2 Keuze onderzoekseenheden

Bij alle gemeenten in de regio West-Brabant is een interview afgenomen. Dit interview vond plaats met een beleidsmedewerker of –adviseur van de gemeente. In bijna alle gevallen betreft dit beleidsmedewerkers of beleidsadviseurs ruimtelijke ordening en huisvesting, die tevens contactambtenaar wonen zijn in de regio (zie bijlage 1). Deze ambtenaren zijn in het bijzonder geschikt voor het onderzoek, omdat zij weten hoe de gemeente aankijkt tegen de huisvesting van arbeidsmigranten. Aan de andere kant weten zij hoe de beleidsnetwerken in de regio eruit zien door hun deelname aan een regionale werkgroep.

In twee gevallen blijkt de beleidsmedewerker die het meest over de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente weet, niet de contactambtenaar op het gebied van wonen te zijn. Toch is gebleken dat deze respondenten over veel kennis beschikken wat betreft regionale samenwerking, waardoor ook deze respondenten geschikt zijn om te betrekken bij dit onderzoek.



Naast de interviews bij de gemeenten zijn ook enkele expertinterviews afgenomen ten behoeve van de beleidsaanbevelingen. Deze interviews vonden plaats met een beleidsmedewerker stedelijk gebied van de provincie Noord-Brabant, een programmamanager ruimtelijke ordening en wonen van de Regio West-Brabant en een senior adviseur van Wonen Limburg (zie bijlage 2).

Voor de beleidsmedewerker stedelijk gebied van de Provincie Noord-Brabant is gekozen om de rol van de provincie met betrekking tot de resultaten in beeld te brengen. Daarnaast is voor de programmamanager ruimtelijke ordening en wonen van de Regio West-Brabant gekozen om een duidelijker beeld te krijgen van het plan voor de regionale samenwerking die op de agenda staat. Ten slotte is gekozen voor een senior adviseur van Wonen Limburg. Deze adviseur heeft in Noord-Limburg de samenwerking tussen gemeenten op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten gecoördineerd. Deze samenwerking is al verder gevorderd dan de samenwerking in de regio West-Brabant, waardoor dit interview zeer informatief kan zijn.

4.3 Benadering van het veld

Na een keus te hebben gemaakt wat betreft de respondenten, zijn de beleidsmedewerkers en – adviseurs benaderd. Een lijst met contactpersonen is verstrekt door de Regio West-Brabant (de RWB). Deze contactpersonen zijn telefonisch benaderd met de vraag of ze mee wilden werken aan het interview.

In alle 19 gemeenten in de regio West-Brabant hebben de beleidsmedewerkers aangegeven mee te willen werken aan een interview. Twee beleidsmedewerkers op het gebied van wonen hebben aan een collega van handhaving gevraagd of deze ook aanwezig wilde zijn bij het interview, omdat zij op die manier een zo volledig mogelijk beeld kunnen geven van de situatie binnen de gemeente. Enkele weken voor de interviews zijn de topiclijsten alvast verstuurd aan de respondenten. Zo wisten de respondenten van te voren wat ze tijdens het interview konden verwachten.

De interviews vonden plaats in 2012, gedurende de hele maand april en gedurende de eerste helft van mei. De locatie was het gemeentehuis of stadskantoor van de desbetreffende gemeente. Aan het begin van elk interview is gevraagd of het gesprek opgenomen mocht worden door middel van een voicerecorder. Vervolgens is het interview afgenomen door te vragen naar de onderwerpen van de topiclijst. Ter afsluiting is er gevraagd naar toevoegingen en suggesties.

4.4 Analysetechnieken

Nadat de respondenten hebben toegezegd mee te willen werken aan het interview, de topiclijsten zijn verstuurd en de interviews zijn afgenomen, is de data geanalyseerd. In deze paragraaf wordt het proces van deze analyse beschreven.

De interviews zijn opgenomen met een voicerecorder. Nadat de interviews zijn afgenomen zijn zij volledig uitgeschreven en geanalyseerd met MAXQDA. Met dit analyseprogramma is het mogelijk om codes toe te kennen aan tekstfragmenten. Hierdoor kunnen alle uitspraken uit de interviews die over één onderwerp gaan teruggehaald worden.

De eerste interviews zijn gecodeerd door middel van *open coderen* (Boeije, 2008). Dit betekent dat aan ieder betekenisvol tekstfragment een woord is toegekend (de code) die dat fragment het best omschrijft. Op die manier is er een lijst ontstaan van codes.

De daaropvolgende interviews zijn gecodeerd door middel van *axiaal coderen* (Boeije, 2008). Dit betekent dat er door middel van deze interviews meer structuur is aangebracht tussen de verschillende codes. Sommige tekstfragmenten zijn hercodeerd omdat ze toch onder een ander (soms groter) onderwerp bleken te vallen. Door deze structurering zijn er codes en subcodes



ontstaan die samen een codeboom vormen met clusters van codes (zie bijlage 4). Naast de structurering van codes dient axiaal coderen ook ter toetsing van de codeboom. Interviews die later uitgewerkt zijn dienden ter controle van de codeboom die door het coderen van eerdere interviews is ontstaan.

De laatste interviews zijn gecodeerd door middel van *selectief coderen* (Boeije, 2008). Dit betekent dat door middel van deze codering de codeboom nog verder gestructureerd is en dat de codes ook in het licht van de onderzoeksvragen, de literatuur en de hypothesen beoordeeld zijn op hun relevantie en plaats in de codeboom. Op basis van de definitieve codeboom die op die manier is ontstaan en de codes met bijbehorende fragmenten zijn vervolgens de resultaten uitgewerkt.

4.5 Twee kwaliteitscriteria: betrouwbaarheid en validiteit

De kwaliteit van dit onderzoek is op een aantal manieren gewaarborgd. In deze paragraaf wordt aan de hand van de twee kwaliteitscriteria *betrouwbaarheid* en *validiteit* toegelicht op welke manier dit is gedaan.

4.5.1 Betrouwbaarheid

Het eerste kwaliteitscriterium waar bij de vormgeving van dit onderzoek op is gelet, is de *betrouwbaarheid*. Het gaat bij de betrouwbaarheid van wetenschappelijk onderzoek om de afwezigheid van toevallige meetfouten ('t Hart e. a., 2005). De betrouwbaarheid van dit onderzoek is op drie manieren gewaarborgd.

Ten eerste is ervoor gezorgd dat de interviews allemaal in een vertrouwde, rustige omgeving plaats vonden. Deze omgeving is het gemeentehuis van de desbetreffende gemeente. Op die manier hadden de respondenten zo min mogelijk te maken met externe prikkels, die hun antwoorden konden beïnvloeden.

Ten tweede is in dit onderzoek de methode van afname van de interviews gestandaardiseerd. Bij iedere gemeente is gebruik gemaakt van dezelfde topiclijst en dezelfde benadering van de respondent. Op die manier kwamen bij elke gemeente dezelfde onderwerpen op eenzelfde manier aan bod.

Ten slotte is er gebruik gemaakt van bestaande procedures (de drie fases van coderen) en beschikbare software om ook de analyse zo betrouwbaar mogelijk te maken. Door alle interviews op eenzelfde manier te verwerken en te analyseren, worden alle data op een objectieve manier verwerkt. Alle interviews zijn opgenomen met een voicerecorder en helemaal uitgeschreven, waardoor alle data zijn gebruikt voor het onderzoek. De standaardisatie van dergelijke processen zorgt ervoor dat de uitwerking van de data zo min mogelijk onderhevig is aan externe omstandigheden, die zouden kunnen zorgen voor toevallige fouten.

4.6.2 Validiteit

Het tweede kwaliteitscriterium is *validiteit*. Validiteit gaat over de vraag of er systematische meetfouten zijn opgetreden tijdens het onderzoek ('t Hart e. a. 2005). Door Swanborn (1996) worden er drie verschillende vormen van validiteit onderscheiden: interne validiteit, externe validiteit en constructvaliditeit.

De interne validiteit in dit onderzoek wordt gewaarborgd, doordat het mogelijk gemaakt is om tijdens de interviews door te vragen naar een bepaald onderwerp. Regelmatig is er tijdens de interviews doorgevraagd om mechanismes te verduidelijken, zodat er een adequaat beeld ontstaat van de causale relaties en eventuele invloed van andere factoren. Voor de interne validiteit is het ook



belangrijk dat de onderzoeker objectief is tijdens het interview. Dit betekent dat er geen blijk wordt gegeven van persoonlijke meningen of interpretaties. Ook hiermee is tijdens het onderzoek rekening gehouden.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn extern valide omdat de steekproef een goede afspiegeling vormt van de populatie. De onderzoekspopulatie in dit onderzoek betreft de 19 gemeenten in de regio West-Brabant. Er is bij elke gemeente een interview afgenomen. De steekproef is dus in alle opzichten gelijk aan de populatie. Daardoor kan gesteld worden dat dit onderzoek extern valide is. De constructvaliditeit is gewaarborgd door tijdens de interviews door te vragen, of door een vraag nogmaals te stellen maar dan in andere bewoordingen. Dit doorvragen naar details of de herhaling van de vraag kan beter inzicht bieden in het theoretisch construct, zodat gecontroleerd kan worden of het antwoord het theoretisch construct ook daadwerkelijk dekt.



5. Resultaten

Om een antwoord te vinden op de verschillende onderzoeksvragen is bij alle negentien gemeenten in de regio West-Brabant een interview afgenomen. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten.

In de eerste paragraaf wordt gekeken naar de huidige situatie waar gemeenten mee te maken hebben. Hieruit blijkt dat gemeenten vooral de voordelen zien die arbeidsmigranten in de regio kunnen bieden. De zogenaamde lasten worden over het algemeen slechts incidenteel ervaren. Wel blijkt dat de huisvestingsopgave onevenredig verdeeld is over de regio. Daarnaast blijkt ook dat het moeilijk is om een goed beeld te krijgen van het aantal arbeidsmigranten dat in een gemeente verblijft.

In de tweede paragraaf wordt gekeken naar het beleid dat gemeenten voeren op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten en naar de tevredenheid van gemeenten met dit beleid.

Gemeenten blijken zowel voor het beleid aangaande het binnen- als buitengebied overeenkomsten te hebben. Zij verschillen echter in de precieze invulling van het beleid, wat kan bijdragen aan het waterbedeffect. Een provinciale verordening voor het buitengebied en het gebrek aan samenwerking dragen ertoe bij dat gemeenten minder tevreden zijn met het beleid.

In de derde paragraaf wordt gekeken naar de structuur van bestaande beleidsnetwerken. Hieruit blijkt dat er subregionale beleidsnetwerken zijn en kleinere samenwerkingsverbanden die georganiseerd zijn als een dicht netwerk. Daarnaast bestaat een netwerk op regionaal niveau, waarvan de structuur nog niet definitief vorm heeft gekregen.

Ten slotte komt de tevredenheid van gemeenten aan bod betreffende deze beleidsnetwerken.

Gemeenten zien voordelen in regionale samenwerking. Zij zijn het meest tevreden wanneer er op regionaal niveau informatie wordt uitgewisseld en er op subregionaal niveau beleid wordt ontwikkeld.

5.1 Situatie van gemeenten in West-Brabant

In deze paragraaf wordt ingegaan op het relatieve aantal arbeidsmigranten per gemeente, de visie van gemeenten over de positieve bijdrage die arbeidsmigranten aan de gemeente kunnen leveren, de lasten die gemeenten ervaren op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten en het evenwicht tussen deze lusten en lasten. Hierdoor wordt duidelijk in welke mate zij het vraagstuk zien als een probleem en de huisvestingsopgave als onevenredig ervaren.

5.1.1 Aantallen arbeidsmigranten

Het blijkt moeilijk te zijn voor gemeenten om een inschatting te maken van het aantal arbeidsmigranten dat in hun gemeente aanwezig is. Toch hebben de meeste gemeenten een schatting gemaakt (tabel 1).



Gemeente	Percentage	Gemeente	Percentage
Woudrichem	0.3%	Alphen-Chaam	1.4%
Tholen	0.8%	Halderberge	2.4% - 2.7%
Drimmelen	2.3%	Aalburg	1.6%
Woensdrecht	2.8%	Werkendam	0.4% - 0.6%
Roosendaal	1.3% - 2.0%	Steenbergen	4.8%
Oosterhout	-	Rucphen	1.9%
Moerdijk	3.4%	Bergen op Zoom	1.9% - 2.2%
Geertruidenberg	-	Etten-Leur	1.0 %
Breda	2.1%	Zundert	9.3% - 11.9%
Baarle-Nassau	-		

Tabel 1. Geschat percentage arbeidsmigranten per gemeente.

Wanneer naar de geschatte cijfers gekeken wordt valt het op dat vooral in de gemeente Zundert relatief veel arbeidsmigranten wonen. Ook de gemeente Steenbergen heeft te maken met relatief veel arbeidsmigranten. In de andere gemeenten is dit percentage lager. Bij het interpreteren van deze bevindingen dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat sprake is van grove schattingen. Hierdoor kunnen de geschatte percentages afwijken van de werkelijke percentages.

Drie beleidsmedewerkers geven aan totaal geen zicht te hebben op het aantal arbeidsmigranten in hun gemeente. Wanneer er wel een schatting wordt gemaakt, is het vaak een grove schatting. Deze schatting wordt gemaakt op basis van drie bronnen, namelijk de gemeentelijke basisadministratie (9 gemeenten), handhavingssaken binnen de gemeente (4 gemeenten) en het aantal arbeidsplaatsen via ZLTO, UWV en werkgevers (7 gemeenten). Deze bronnen hebben echter alle drie nadelen.

De GBA als bron heeft als nadeel dat slechts een klein percentage arbeidsmigranten staat ingeschreven. Dit is pas verplicht wanneer zij langer dan vier maanden in een gemeente verblijven. Een vuistregel die gemeenten hanteren is dat het aantal ingeschreven arbeidsmigranten ongeveer 30% is van het totaal aantal arbeidsmigranten in de gemeente. Handhavingssaken als bron heeft als nadeel dat dit alleen de arbeidsmigranten betreft die bekend zijn vanwege overlast of slechte huisvesting, en niet de arbeidsmigranten waarmee geen problemen zijn. Het aantal arbeidsplaatsen als bron heeft als nadeel dat het voor gemeenten niet duidelijk is of arbeidsmigranten die binnen de gemeentegrenzen werken ook daadwerkelijk daar wonen.

Door bovengenoemde nadelen is het niet mogelijk duidelijke uitspraken te doen over het aantal arbeidsmigranten per gemeenten. Gemeenten ervaren dit als een probleem, omdat ze hierdoor geen duidelijk beeld hebben van de omvang het vraagstuk.

5.1.2 Lusten

Alle 19 beleidsmedewerkers geven aan dat er een positieve bijdrage bestaat van arbeidsmigranten aan de gemeente. Gemeenten zien vooral een positieve bijdrage van arbeidsmigranten wat betreft economie en demografie.



Ten eerste noemen alle 19 gemeenten de economische bijdrage die arbeidsmigranten kunnen leveren door het vullen van arbeidsplaatsen.

"We luisteren naar de werkgevers. Die zeggen: "Als we ze niet hebben dan hebben we tenminste een economisch probleem."

-Peter Boekelman, beleidsadviseur gemeente Etten-Leur-

"Arbeidsmigranten leveren per definitie een positieve bijdrage aan de economie. Ze verrichten een heleboel werk waar wij Nederlanders over het algemeen, om het maar eens heel netjes te zeggen, een beetje de neus voor ophalen. En in die zin denk ik dat zij gewoon een zeer welkome aanvulling zijn om te zorgen dat werk verricht wordt en dat die economie draaiende gehouden wordt."

-Jan Knoop, beleidsmedewerker gemeente Oosterhout-

"De bijdrage die arbeidsmigranten leveren is economisch. Ik denk dat wij als gemeente Moerdijk er wel van overtuigd zijn dat wij mensen nodig hebben om de economie ook een stukje draaiende te houden. En ook met name in de agrarische sector."

-Barry Oudhuis, beleidsadviseur gemeente Moerdijk-

Daarnaast noemen drie gemeenten ook de economische bijdrage die arbeidsmigranten leveren aan de plaatselijke middenstand door boodschappen te doen in de gemeente waar zij wonen.

Ten tweede noemen zeven gemeenten het voordeel van arbeidsmigranten wanneer het gaat om de negatieve gevolgen van demografische krimp. Vooral gemeenten die volgens de prognose (Provincie Noord-Brabant, 2012-b) in de toekomst te maken krijgen met krimp noemen dit voordeel. Arbeidsmigranten kunnen volgens hen een bijdrage leveren aan het in stand houden van voorzieningen. Ook geven twee gemeenten aan dat arbeidsmigranten een bijdrage kunnen leveren aan de woningmarkt. Leegstand van woningen en kantoorpanden zou voor een deel voorkomen kunnen worden door de komst van arbeidsmigranten.

5.1.3 Lasten

Met uitzondering van de gemeente Zundert geven gemeenten aan slechts incidenteel te maken te hebben met lasten betreffende arbeidsmigranten.

Het is van belang om de situatie in de gemeente Zundert uit te lichten, omdat deze gemeente in de regio West-Brabant door andere gemeenten en door zichzelf wordt benoemd als probleemeigenaar. In de gemeente Zundert woont een groot aantal arbeidsmigranten op recreatiepark Patersven (zie afbeelding 2), waar het een tijd lang gedoogd is om arbeidsmigranten te huisvesten. In de toekomst wil de gemeente hierop gaan handhaven. Men voorziet echter dat arbeidsmigranten op dat moment elders in de gemeente of in de regio illegaal worden gehuisvest. Hierdoor ontstaan zowel voor de gemeenten als voor de arbeidsmigranten grotere lasten.



Afbeelding 2. Patersven: Een recreatiepark in de gemeente Zundert waar veel arbeidsmigranten wonen.

Andere gemeenten zien de problematiek waar Zundert mee te maken heeft en willen deze in de toekomst in hun eigen gemeente voorkomen. Van de 19 gemeenten benoemen er 8 de problemen die kunnen ontstaan wanneer arbeidsmigranten op recreatieparken of campings komen te wonen. De verschillende leefwijze van arbeidsmigranten en recreanten leidt ertoe dat er sprake is van overlast.

Naast Zundert benoemen de andere 18 beleidsmedewerkers van de gemeenten in de regio West-Brabant nauwelijks problemen met de huisvesting van arbeidsmigranten. Wel geven zij alle 18 aan dat er zich een enkele keer een incident voordoet. Deze incidenten worden echter niet als een groot probleem ervaren.

"De laatste klacht stamt van een jaar of vier terug ofzo. Maar dat is de laatste klacht, dus.."

-Pim Bouman, beleidsmedewerker gemeente Woudrichem-

"Soms is er sprake van overlast door overbewoning. Maar dat zijn dan drie of vier huizen hoor, meer kan ik er niet aanwijzen."

-Irma Dekker, beleidsmedewerker Breda-

"Nee, wansituaties zijn we eigenlijk tot op heden niet tegen gekomen. Daar wordt geen melding van gemaakt in de klachten die doorgespeeld kunnen worden."

-Aad Braggaar, beleidsmedewerker gemeente Alpen-Chaam-

De incidenten betreffen meestal woonsituaties die niet voldoen aan het bouwbesluit, zoals woningen die niet brandveilig zijn. Daarnaast gaat het ook incidenteel om situaties die niet leefbaar zijn voor arbeidsmigranten, zoals kamertjes zonder daglicht en zonder ventilatie, of overbewoning. Overbewoning brengt naast een slechte leefbaarheid voor de arbeidsmigrant ook overlast voor de buurt mee. Deze overlast betreft geluidsoverlast, parkeeroverlast en overlast door vervuiling.

5.1.4 Evenwicht lusten/lasten

De meeste gemeenten geven aan dat de lusten van de komst van arbeidsmigranten opwegen tegen de lasten. Zelfs door de gemeente Zundert, die toch relatief veel lasten ervaart, wordt dit onderstreept.

Wel wordt door alle gemeenten benadrukt dat de huisvestingsopgave ongelijk verdeeld is over de regio. Op dit moment worden er in de gemeente Zundert relatief veel arbeidsmigranten gehuisvest in relatie tot het aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente werkzaam is. In de toekomst zal ook de gemeente Steenberg te maken krijgen met een dergelijke huisvestingsopgave, gezien de



komst van het kassencomplex Agro Food Cluster (AFC). De gemeenten Zundert en Steenbergen geven aan meer tevreden te zijn wanneer deze huisvestingsopgave evenredig verdeeld is over de regio. Aangezien de komst van arbeidsmigranten naar Zundert en Steenbergen ook economische voordelen voor de regio als geheel met zich meebrengt, achten zij een meer evenredige verdeling van de huisvestingsopgave wenselijk.

De andere 17 gemeenten in West-Brabant zien in dat een extreem onevenredige huisvestingsopgave niet te dragen is voor een plattelandsgemeente als Zundert of Steenbergen. Een enkele grote stedelijke gemeente, zoals Bergen op Zoom, geeft aan het als grotere gemeente als een taak te zien om een deel van de arbeidsmigranten die in de kleinere buurgemeenten werken op te vangen.

Behalve de gemeente Zundert en de gemeente Steenbergen heeft geen enkele gemeente er een duidelijk zicht op of er meer arbeidsmigranten in de gemeente wonen dan werken. Mede door de tijdelijkheid van huisvesting en het gebrek aan inschrijvingen is dit voor hen moeilijk te achterhalen.

5.2 Beleid huisvesting arbeidsmigranten

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de huisvestingsopgave op het gebied van arbeidsmigranten onevenredig verdeeld is over de gemeenten in de regio West-Brabant. In deze paragraaf wordt gekeken naar het beleid dat gemeenten voeren op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten. Gekeken wordt naar overeenkomsten en verschillen, waardoor duidelijk wordt in hoeverre de kans op een waterbedeffect aanwezig is. Deze verschillen gaan over de mate waarin specifiek beleid wordt omschreven, maar ook over de inhoud van het beleid.

5.2.1 Beleid: Specifiek of algemeen

De mate waarin er specifiek beleid is opgesteld voor arbeidsmigranten, verschilt per gemeente. Gemeenten die nu of in de toekomst een grotere huisvestingsopgave hebben, hebben huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten en/of zijn nieuw beleid aan het ontwikkelen. Vijf gemeenten geven aan van plan te zijn om specifiek beleid te ontwikkelen. Zij zien dit als een noodzaak om misstanden te voorkomen en beter te kunnen handhaven.

Kleine gemeenten die minder lasten ervaren hebben vaak geen specifiek beleid voor arbeidsmigranten. Zij nemen wel een aantal beleidsstandpunten op in het bestemmingsplan stedelijk gebied en het bestemmingsplan buitengebied. Omdat deze gemeenten relatief weinig te maken hebben met lasten rondom arbeidsmigranten zijn zij tevreden wanneer het beleid alleen in bestemmingsplannen wordt vastgelegd.

5.2.2 Beleid huisvesting in de kernen

Over het algemeen zijn er een aantal patronen te ontdekken in het beleid van gemeenten betreffende de kernen.

Allereerst betreft dit de *spreiding* van arbeidsmigranten in woonwijken. Vijf beleidsmedewerkers geven aan dat het in hun gemeente toegestaan is dat in straten met een woonfunctie tijdelijke arbeidsmigranten worden gehuisvest. Wel is er sprake van een beperking in het aantal woningen per straat of blok. Drie beleidsmedewerkers stellen vraagtekens bij een dergelijke maatregel, aangezien het volgens hen moeilijk is om hierop te handhaven.



Ten tweede noemen zes gemeenten de specifieke *locatie* waar arbeidsmigranten kunnen worden gehuisvest. Het grensgebied tussen agrarisch gebied en woongebied wordt twee keer genoemd als ideale locatie. De overlast blijft op die manier beperkt en arbeidsmigranten kunnen toch integreren. Drie gemeenten zien dezelfde voordelen in huisvesting in een gebied met gemengde bestemmingen (zowel wonen als bedrijvigheid). Een enkele gemeente geeft aan geen probleem te hebben met huisvesting in gebied met woonbestemming.

Ten slotte worden er in het beleid soms ook eisen gesteld aan het *aantal arbeidsmigranten* dat in een woning gehuisvest mag worden. Vijf keer wordt er een specifiek aantal genoemd, dat varieert van maximaal drie personen tot maximaal zes personen. Bij twee andere gemeenten worden er eisen gesteld aan het minimale woonoppervlak per arbeidsmigrant.

Naast deze algemene beleidsstandpunten zien gemeenten ook voordelen in twee specifieke woonvormen die ontwikkeld zijn. Zes gemeenten zien kansen in de ontwikkeling van grootschalige huisvesting, in de volksmond ook wel 'polenhotel' genoemd (afbeelding 3). Dit is een huisvestingsvorm waarbij een groot aantal arbeidsmigranten in één groot pand komt te wonen, dat helemaal is ingericht naar hun wensen en behoeften.



Afbeelding 3. Stella Maris: Grootschalige woonvoorziening voor arbeidsmigranten in Steenbergen.

Een grote uitzendorganisatie voor arbeidsmigranten, genaamd Exotic Green, neemt het initiatief om dergelijke wooncomplexen in de regio West-Brabant te bouwen. Vijf gemeenten geven aan dat zij open staan voor een dergelijk verzoek. Twee gemeenten geven aan niets te zien in een dergelijke grootschalige woonvorm. Een argument hiervoor is dat de integratie van arbeidsmigranten door de grootschaligheid belemmerd wordt.

Naast de ontwikkeling van grootschalige woonvormen is de gemeente Bergen op Zoom bezig met het realiseren van een aantal nieuwe woonvormen, onder de naam 'joblodge' (afbeelding 4). Dit is een woonvorm in een gebied met gemengde bestemming, die helemaal aansluit bij de woonbehoeften van arbeidsmigranten. Het aantal arbeidsmigranten dat in een joblodge kan wonen is ongeveer twintig. Een dergelijke joblodge is al een aantal maanden in gebruik en hier is de gemeente dusdanig tevreden over dat zij van plan zijn meer joblodges te ontwikkelen.



Afbeelding 4. Joblodge: Woonvoorziening arbeidsmigranten in Bergen op Zoom.

Ten slotte noemen twee gemeenten ook de herontwikkeling van leegstaande kantoorgebouwen als eventuele mogelijkheid voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit is een oplossing die minder geschikt is voor plattelandsgemeenten, aangezien die weinig kantoorpanden hebben.

5.2.3 *Beleid huisvesting buitengebied*

Het beleid in het buitengebied betreft voornamelijk de plaatsing van tijdelijke woonunits bij agrariërs (afbeelding 5). Zestien van de negentien gemeenten geven aan dat het mogelijk is om dit te realiseren. Voorwaarden zijn een aantal kwalitatieve eisen aan de woonunits, de tijdelijkheid van de huisvesting en het gebruik voor eigen werknemers.



Afbeelding 5. Tijdelijke woonunits: Woonvoorzieningen bij een glastuinbouwbedrijf.

Wat betreft de specifieke invulling van het beleid in het buitengebied verschillen gemeenten in de precieze tijdsduur en het aantal personen dat er gehuisvest mag worden. Deze verschillen wijzen erop dat het beleid niet bij elke gemeente hetzelfde is.

5.2.4 *Tevredenheid met gemeentelijk beleid*

Gemeenten zijn over het algemeen tevreden met het beleid dat zij voeren voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Gemeenten die relatief gezien te maken hebben met veel arbeidsmigranten hebben nieuw beleid ontwikkeld of zijn dit aan het ontwikkelen, waarmee zij meer tevreden zijn.



Sommige gemeenten geven aan minder tevreden te zijn over het beleid betreffende het buitengebied. Volgens een provinciale verordening mogen tijdelijke woonunits niet gedurende het hele jaar op het terrein van agrariërs staan. Door zeven beleidsmedewerkers is kritiek geuit op dit standpunt van de provincie. Het is voor agrariërs niet rendabel om ieder jaar deze woonunits af te breken en weer op te bouwen. Zij hopen dat er alsnog een kentering plaats zal vinden bij de provincie en willen door middel van samenwerking een krachtige oproep doen aan de provincie om hun standpunt bij te stellen.

Daarnaast zijn sommige beleidsmedewerkers minder tevreden omdat er weinig samenwerking plaats vindt tussen gemeenten. Wanneer er samengewerkt wordt kan het beleid van gemeenten onderling op elkaar afgestemd worden. Hierdoor is de kans op een waterbedeffect klein wanneer gemeenten besluiten te gaan handhaven. Gemeenten zijn daarom meer tevreden met hun beleid wanneer er wordt samengewerkt met andere gemeenten. Op deze samenwerking wordt in de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk uitgebreid ingegaan.

5.3 Beleidsnetwerken

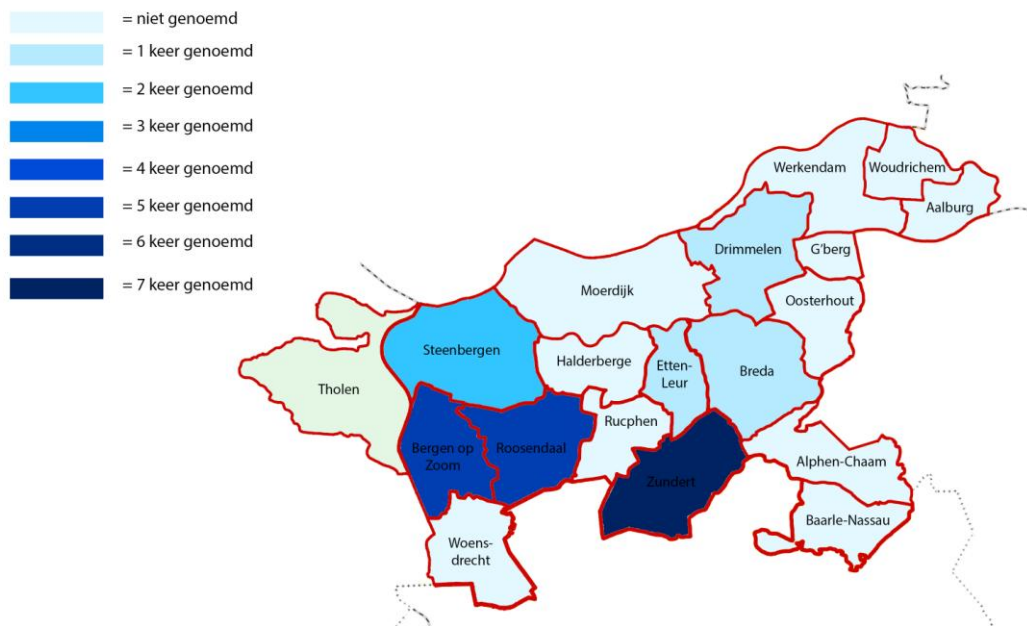
In deze paragraaf worden de belangrijkste netwerken omschreven zoals die tijdens de interviews naar voren zijn gebracht. Deze netwerken bevinden zich op regionaal en subregionaal niveau.

5.3.1 Regionaal niveau

Ten eerste wordt een beeld geschetst van de samenwerking op regionaal niveau. West-Brabantbreed wordt op dit moment door het regiokantoor een regionaal, integraal samenwerkingsverband op het gebied van arbeidsmigranten opgezet. Hiervoor is een projectvoorstel opgesteld. Het is de bedoeling dat eind juni 2012 een definitief besluit wordt genomen betreffende dit voorstel.

Op dit moment staat de Regio West-Brabant (de RWB) centraal in dit netwerk. De RWB onderhoudt de contacten met de gemeenten, die onderling met elkaar nog geen contact hebben. In de toekomst is het de bedoeling dat de gemeenten onderling gaan samenwerken om tot een regionaal beleid te komen. Hoe de structuur van dit samenwerkingsverband er uit komt te zien is nog niet duidelijk.

Op dit moment zijn er gemeenten die zich actiever inzetten wat betreft regionale samenwerking dan andere gemeenten (zie afbeelding 6). De gemeenten Roosendaal, Bergen op Zoom en Zundert worden consequent aangewezen als gemeenten die zich actief inzetten. Ook Steenbergen en Etten-Leur worden enkele keren genoemd.

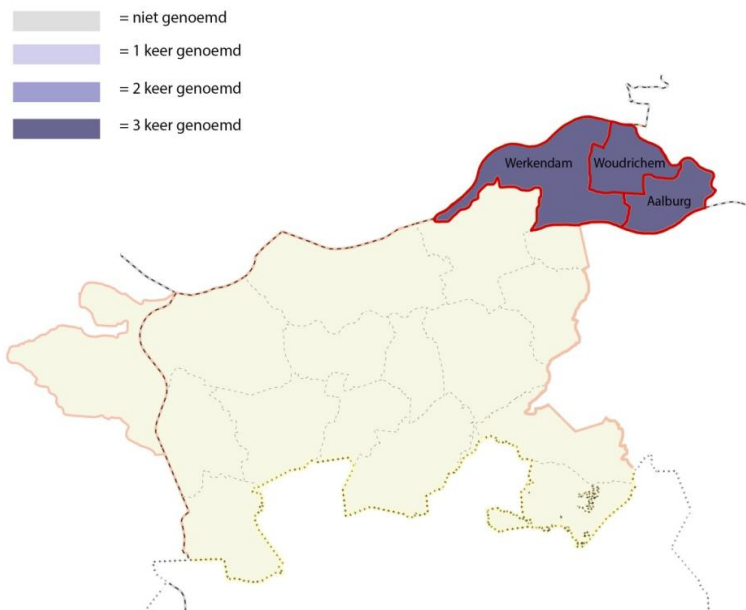


Afbeelding 6. Aantal keren dat gemeenten genoemd zijn als gemeente met een actieve rol in de regio.

5.3.2 Subregionaal niveau

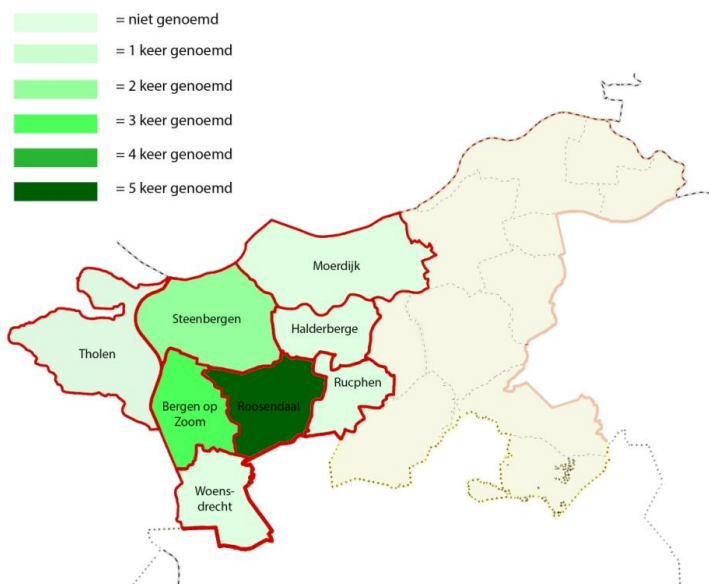
Ten tweede bestaan er ook samenwerkingsverbanden op subregionaal niveau. Op dit niveau is er in de regio al het nodige gebeurd wat betreft de samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerking vindt plaats in de werkgroep Wonen van de subregio, waar huisvestingsinformatie wordt uitgewisseld en woningbouw op elkaar wordt afgestemd. Hierbij vindt samenwerking plaats tussen alle gemeenten uit de subregio. Er is dus sprake van een netwerk met een hoge dichtheid.

In de subregio Land van Heusden en Altena (Werkendam, Woudrichem en Aalburg) zijn de gemeenten het meest gevorderd wat betreft samenwerking. De gemeente Woudrichem heeft een voorzet gedaan voor beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten door middel van het opstellen van een concept. Alle drie de gemeenten hadden hierbij een gelijkwaardige rol. In het samenwerkingsverband tussen deze drie gemeenten vindt naast het opstellen van gezamenlijk beleid veel uitwisseling van informatie plaats.



Afbeelding 7. Aantal keren dat gemeenten genoemd zijn als gemeente met een actieve rol in de subregio Land van Heusden en Altena.

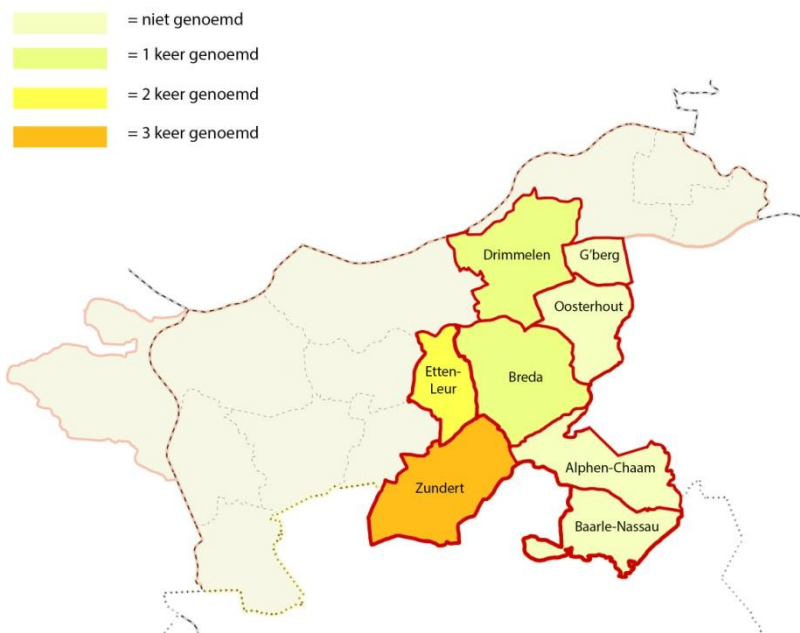
In de subregio West (Moerdijk, Halderberge, Rucphen, Roosendaal, Bergen op Zoom, Steenbergen, Woensdrecht en Tholen) bestaat de samenwerking nog puur uit informatie-uitwisseling. Door de gemeente Steenbergen is er een eerste inventarisatie gemaakt van de situaties in alle gemeenten en het beleid dat zij voeren op het gebied van huisvesting. De volgende stap is om tot gezamenlijke afspraken te komen. Aangezien er nu een projectvoorstel is op regionaal niveau wordt dat eerst afgewacht. In de subregio West worden vooral de gemeenten Roosendaal, Steenbergen en Bergen op Zoom aangewezen als gemeenten die zich actief inzetten op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten.



Afbeelding 8. Aantal keren dat gemeenten genoemd zijn als gemeente met een actieve rol in de subregio West.



In de subregio Breda en Omstreken staat de huisvesting van arbeidsmigranten ook op de agenda in de werkgroep Wonen. Hier vindt informatie-uitwisseling plaats over de situaties waarin de verschillende gemeenten zich op dit gebied bevinden. De subregio Breda is in de huidige vorm vrij nieuw. In de oude vorm (inclusief het land van Heusden en Altena en Moerdijk) heeft er al een soortgelijke inventarisatie plaats gevonden als in subregio West. In deze subregio gebeurt net zoals in subregio West op het moment niet veel, aangezien men wacht op de samenwerking op regionaal niveau. De gemeente die in de subregio Breda het meest als trekker wordt bestempeld, is de gemeente Zundert. Ook de gemeente Etten-Leur wordt vaker genoemd. Een enkele keer wordt ook de gemeente Drimmelen genoemd als gemeente die zich actief inzet voor samenwerking.



Afbeelding 9. Aantal keren dat gemeenten genoemd zijn als gemeente met een actieve rol in de subregio Breda en Omstreken.

5.3.3 Kleinere samenwerkingsvormen

In de subregio Breda en Omstreken geven gemeenten ten slotte aan soms ook (formeel of informeel) in kleinere verbanden samen te werken. Een duidelijk samenwerkingsverband op dit lagere niveau betreft de gemeenten Geertruidenberg, Oosterhout en Drimmelen (het GOD-overleg). Hoewel er op dit moment nog niet samengewerkt wordt op het gebied van arbeidsmigranten geeft Drimmelen wel aan dit onderwerp aan te willen gaan snijden bij de andere twee gemeenten. Een ander voorbeeld van een kleiner samenwerkingsverband is het BOEL-overleg (Breda, Oosterhout en Etten-Leur). Dit overleg is niet specifiek voor de huisvesting van arbeidsmigranten, maar wel voor huisvesting in het algemeen. Het bestaat voornamelijk uit informatie-uitwisseling.

5.4 Tevredenheid met regionale samenwerking

De tevredenheid van gemeenten met gemeentelijke samenwerking is verschillend per schaalniveau.



Ten eerste zullen in deze paragraaf de regionale problemen en de voordelen van samenwerking worden omschreven die uit de interviews naar voren zijn gekomen. Vervolgens wordt er een vergelijking gemaakt tussen regionale en subregionale samenwerking betreffende de tevredenheid van gemeenten. Dit gebeurt aan de hand twee vertragende factoren, namelijk het verschil in belang en het aantal deelnemende gemeenten in het netwerk. Ten slotte wordt er gekeken naar het effect van vertrouwen op de tevredenheid van gemeenten. Bij het bespreken van de doelen en belangen, het aantal deelnemende organisaties en het vertrouwen tussen organisaties onderling wordt er teruggekoppeld aan de hypothesen uit het theoretisch kader.

5.4.1 Bovenlokale problemen en het voordeel van samenwerking

Gemeenten zien drie voordelen in regionale samenwerking.

Het meest genoemde voordeel van samenwerking is dat het waterbedeffect hiermee voorkomen kan worden. Zeventien van de negentien gemeenten geven aan dat het vraagstuk zich afspeelt op bovenlokaal niveau. Dit komt volgens hen doordat het waterbedeffect zich afspeelt *tussen* gemeenten. Wanneer één gemeente streng zou gaan handhaven op de huisvesting van arbeidsmigranten verplaatst het vraagstuk zich naar een andere gemeente. Wanneer overal dezelfde regels gelden worden de lasten beter verdeeld tussen de gemeenten. Bovendien geeft dit duidelijkheid voor partijen die arbeidsmigranten willen huisvesten.

Een tweede voordeel van samenwerking is volgens tien gemeenten dat er informatie-uitwisseling plaats vindt. Enerzijds gaat dit over de opgaven waar gemeenten voor staan, het beleid dat ze voeren en de handhavingsacties die er plaats vinden. Op die manier worden ook gemeenten met een kleinere opgave zich bewust van het vraagstuk, en zullen ze eerder geneigd zijn mee te werken aan gezamenlijk beleid. Anderzijds wordt er ook informatie uitgewisseld over 'best practices.' Wanneer een gemeente met een goede oplossing komt om het vraagstuk aan te pakken, kunnen andere gemeenten daarvan leren.

Een laatste voordeel dat door vier gemeenten wordt genoemd is de bijdrage aan het regionale imago. Wanneer alle gemeenten samen een fatsoenlijk beleid opstellen is in de regio West-Brabant de huisvesting voor arbeidsmigranten goed georganiseerd. Hierdoor zal het imago van de regio als gastvrije regio voor arbeidsmigranten beter worden.

Terugkoppeling aan theoretische verwachtingen

Over het algemeen zien gemeenten dus voordelen in samenwerking binnen de regio. Zij geven aan meer tevreden te zijn wanneer er in de regio informatie wordt uitgewisseld en wordt samengewerkt aan beleid. Dit bevestigt de eerste verwachting uit het theoretisch kader, die stelt dat gemeenten met een groot aantal samenwerkingsrelaties meer tevreden zullen zijn met hun beleid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten dan gemeenten met weinig samenwerkingsrelaties.

De voordelen zijn volgens veel gemeenten echter deels al te verwezenlijken wanneer er op subregionaal niveau wordt samengewerkt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de ideeën van gemeenten over subregionale samenwerking in vergelijking met regionale samenwerking.

5.4.2. Subregio versus regio: Doelen en belangen, aantal gemeenten en vertrouwen

Vijf gemeenten in de regio zijn minder tevreden met regionale samenwerking, omdat zij bang zijn dat het in de toekomst lang gaat duren voor beleid tot stand komt. Zij noemen hiervoor een tweetal redenen.



Context: Doelen en belangen

Allereerst noemen zij als belangrijke vertragende factor de verschillende belangen bij het vraagstuk waar gemeenten mee te maken hebben. Door veertien van de negentien gemeenten wordt aangegeven dat er sprake is van verschillende contexten. Hoewel alle gemeenten dezelfde doelen hebben die zij met samenwerking willen bereiken, zorgen de verschillende contexten ervoor dat er een verschil is in het belang dat zij bij het vraagstuk hebben.

"Wij als gemeente Moerdijk zijn wéér een heel andere gemeente, want wij hebben een bovenregionale opgave als het gaat om het industrieterrein en in het kader van de ontwikkeling van een logistiek park. Daarnaast hebben wij ook een grote agrarische sector. Onze opgaven zullen ook weer ander zijn en daar gaan ook weer bepaalde belangen mee gepaard uiteraard."

-Barry Oudhuis, beleidsadviseur gemeente Moerdijk-

"Het beleid dat je opstelt regionaal is het gemiddelde beleid. Daar zijn wij niet blij mee, want dat is te zwaar voor ons en daar is Zundert niet blij mee, want dat is te licht voor hen. En voor 19 gemeenten iets maken is geen maatwerk. Dat is een soort confectiepak waarbij de mouwen voor de ene iets te lang en voor de andere iets te kort zijn, maar gemiddeld zit het netjes."

-Jos Bleijlevens, beleidsmedewerker Werkendam-

"Ik denk dat de doelen overal hetzelfde zijn, maar andere gemeenten hebben soms gewoon andere belangen. Dat is heel logisch want die hebben andere problemen, en daarmee verschillen we ook in het belang dat we er bij hebben."

-Ilona Baeten, beleidsmedewerker gemeente Halderberge-

Dit verschil in het belang bij het vraagstuk tussen gemeenten wordt door acht beleidsmedewerkers ook op subregionaal niveau beschreven. Echter wordt benadrukt dat het op dit niveau in mindere mate speelt. Dit komt doordat gemeenten in één subregio vaak te maken hebben met onderlinge verhuisstromen. Verhuisstromen bewegen zich van nature tussen gemeenten binnen de subregio, en niet tussen gemeenten uit verschillende subregio's. Hierdoor hebben gemeenten die in dezelfde subregio liggen eerder te maken met eenzelfde context en huisvestingsopgave dan gemeenten die niet in dezelfde subregio liggen. Doordat de belangen in de subregio meer gelijk zijn aan elkaar denken gemeenten dan ook dat discussies minder lang zullen duren en er een beter beleid zal ontstaan, passend bij de context van de desbetreffende gemeenten. Hierdoor zijn gemeenten meer tevreden met de onderlinge samenwerking.

Dat het verschil in context tussen gemeenten in de subregio's kleiner is dan tussen gemeenten uit verschillende subregio's blijkt vooral uit de interviews van beleidsmedewerkers uit de subregio Land van Heusden en Altena en de subregio West. Vijf beleidsmedewerkers uit de subregio Breda en Omstreken geven aan dat er ook binnen de subregio grote verschillen bestaan wat betreft de context en de belangen. Dit komt voornamelijk doordat Zundert te maken heeft met een onevenredig grote huisvestingsopgave. Zundert heeft hierdoor een veel groter belang bij het vraagstuk dan andere gemeenten in de subregio. Ook geven zes gemeenten uit deze subregio aan dat er binnen de subregio weer kleinere samenwerkingsverbanden bestaan waarbinnen er sprake is van verhuisstromen. Hierdoor hebben gemeenten die binnen de subregio verder van elkaar afliggen een groter verschil in het belang bij het vraagstuk dan gemeenten die elkaars buurgemeente zijn.

Aantal gemeenten



Een tweede factor die volgens acht beleidsmedewerkers verdragend kan werken is het aantal gemeenten waarmee samengewerkt dient te worden. In totaal zijn dat er op regionaal niveau negentien. Dit vinden de meeste beleidsmedewerkers vrij veel. Volgens hen kan dit hoge aantal gemeenten het proces sterk vertragen. Alle gemeenten moeten het op alle onderwerpen met elkaar eens zijn. Op subregionaal niveau is het aantal gemeenten dat samen dient te werken veel kleiner. In de subregio Breda zijn dat er acht, evenals in de subregio West, en in het Land van Heusden en Altena zijn dat er slechts drie. Dit betekent dat binnen de subregio's veel minder gemeenten het met elkaar eens hoeven te zijn om beleid op te kunnen stellen. Hierdoor kan het beleid sneller tot stand komen, wat bijdraagt aan de tevredenheid van gemeenten. Vier gemeenten uit de subregio Breda geven vanwege de gezamenlijke context door verhuisstromen en het kleine aantal gemeenten zelfs aan liever samen te werken in een nog kleiner samenwerkingsverband (een voorbeeld hiervan is het GOD-overleg).

Beide factoren, namelijk de verschillende belangen enerzijds, en het grote aantal gemeenten anderzijds dat samen dient te werken, zorgen ervoor dat vijf gemeenten kritisch staan ten opzichte van het opstellen van regionaal beleid. Zij zijn meer tevreden wanneer het beleid op subregionaal niveau wordt vormgegeven. De meeste gemeenten zijn het hier mee eens, maar zijn minder kritisch en benoemen vooral ook de voordelen van regionale afspraken. Zij wijzen er op dat er nog niet is vastgesteld hoe de regionale samenwerking er uit komt te zien. Daarom kan nog geen positief of negatief standpunt ingenomen worden. Vijf gemeenten geven aan dat het zo kan zijn dat het regionale beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten slechts centraal in de vorm van kaders wordt vastgesteld, waarbinnen subregio's en gemeenten een bepaalde beleidsvrijheid hebben. Op die manier vinden de discussies op een ander niveau plaats, maar kunnen er wel regionale voordelen behaald worden uit de samenwerking.

Vertrouwen

Ten slotte is ook gesproken over het vertrouwen dat gemeenten in elkaar hebben. Hieruit kwam naar voren dat elke gemeente in ieder geval op ambtelijk niveau vertrouwen heeft in de andere gemeenten uit de regio wanneer zij zouden moeten samen werken. Er blijkt iets meer vertrouwen te zijn in de gemeenten uit de subregio, omdat hier direct contact mee is. Toch is er door indirect contact en onderlinge positieve reputaties ook vertrouwen in de gemeenten uit de rest van de regio. Op bestuurlijk niveau is er minder vertrouwen. Dit komt doordat bestuurders vaak wisselen en doordat bestuurders ook te maken hebben met een politieke achterban waaraan zij tegemoet moeten komen om herkozen te worden.

Terugkoppeling aan theoretische verwachtingen

Op basis van deze drie factoren kunnen uitspraken gedaan worden over de tweede verwachting uit het theoretisch kader. Het eerste deel van deze verwachting luidt dat gemeenten het meest tevreden zijn met een dicht netwerk wanneer er sprake is van een laag aantal deelnemende gemeenten, een hoge consensus over de netwerkdoelen en een groot onderling vertrouwen. Dit deel van de verwachting kan worden bevestigd. Op subregionaal niveau en in kleinere samenwerkingsverbanden is er sprake van een laag aantal deelnemende gemeenten, een hoge consensus over de netwerkdoelen en een hoog onderling vertrouwen. Daarnaast wordt er samengewerkt in een dicht netwerk. Gemeenten geven aan het meest tevreden te zijn wanneer het beleid tot stand komt in deze netwerken.



Het tweede deel van de verwachting luidt dat wanneer er aan één van de drie voorwaarden niet wordt voldaan, gemeenten meer tevreden zullen zijn met een netwerk hoge centraliteit. Deze verwachting wordt niet direct bevestigd. Op regionaal niveau is er sprake van consensus over de netwerkdoelen en een groot onderling vertrouwen, maar is er geen sprake van een laag aantal deelnemende gemeenten. Gemeenten geven aan dat zij door het grote aantal deelnemende gemeenten minder tevreden zullen zijn met een dicht netwerk. Dit sluit aan bij het eerste deel van de verwachting. Er is echter geen netwerk gevonden met een hoge centraliteit. Hierdoor kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de bijdrage aan de tevredenheid van gemeenten wanneer het netwerk wordt georganiseerd met een hoge centraliteit.

Naast de gedeeltelijke bevestiging van de tweede verwachting kan ook de voorwaarde van gelijke belangen eraan worden toegevoegd. Deze voorwaarde kwam niet naar voren in het theoretisch kader, maar blijkt wel uit de resultaten. Gemeenten zijn dus meer tevreden met een netwerk met een hoge dichtheid, wanneer er sprake is van een laag aantal deelnemende gemeenten, een hoge consensus over de netwerkdoelen, een groot vertrouwen en eenzelfde belang bij het vraagstuk.



6. Conclusie

Om een duidelijk beeld te krijgen van de resultaten van dit onderzoek worden in dit hoofdstuk de algemene conclusies weergegeven aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen. Voor iedere hoofdvraag wordt op basis van de resultaten een kort, beknopt antwoord geformuleerd. Dit wordt vervolgens in verband gebracht met de verwachtingen uit de theorie.

6.1 Situatie van gemeenten

1. *Wat is de situatie van gemeenten in West-Brabant betreffende de huisvesting van arbeidsmigranten?*

Een eerste belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat gemeenten geen goed zicht hebben op het aantal arbeidsmigranten binnen de gemeente. Dit is van belang voor dit onderzoek, omdat het wijst op de onduidelijkheid bij gemeenten over de mate waarin het vraagstuk in hun gemeente speelt. Op basis van de resultaten kan daarnaast geconcludeerd worden dat er in de regio West-Brabant sprake is van een onevenredige huisvestingsopgave wat betreft arbeidsmigranten. Uit de geschatte aantallen van arbeidsmigranten per gemeente blijkt dat deze groep onevenredig verdeeld is over de regio. Daarnaast is het beleid per gemeente verschillend. Dit geeft het risico van een waterbedeffect wanneer gemeenten gaan handhaven. Omdat de ene gemeente minder strenge regels heeft dan de andere gemeente is het te verwachten dat partijen die arbeidsmigranten huisvesten kiezen voor de gemeente met de soepelste regels. Dit is een belangrijke bevinding voor dit onderzoek: Gemeenten zijn meer tevreden met onderlinge samenwerking omdat ze verwachten op die manier het waterbedeffect te kunnen voorkomen. Het inzicht dat de kans op een waterbedeffect reëel is, toont aan dat deze samenwerking daadwerkelijk van belang is.

6.2 Bovenlokale samenwerking

2. *Hoe kan bovenlokale samenwerking van gemeenten leiden tot meer tevredenheid van gemeenten met het beleid op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten?*

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat gemeenten tevreden zijn wanneer op regionaal niveau wordt samengewerkt, maar dat het vooral bijdraagt aan hun tevredenheid wanneer het beleid op subregionaal niveau of in kleinere samenwerkingsverbanden wordt afgestemd in een netwerk met een hoge dichtheid.

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat er naast een netwerk op regionaal niveau (de 19 gemeenten) ook netwerken op subregionaal niveau bestaan (3 + 8 + 8 gemeenten). Ook bestaan er binnen de subregio Breda en Omstreken nog kleinere samenwerkingsverbanden.

6.2.1 Subregionaal niveau

Gemeenten zijn het meest tevreden wanneer beleid opgesteld wordt op subregionaal niveau of in kleinere samenwerkingsverbanden. Doordat verhuisstromen zich bevinden op subregionaal niveau, speelt het waterbedeffect volgens een aantal gemeenten ook alleen op subregionaal niveau en niet op regionaal niveau. Bovendien is er door deze verhuisstromen op subregionaal niveau sprake van een gedeelde context en daarmee van eenzelfde belang. Wanneer op subregionaal niveau of in



kleinere samenwerkingsverbanden samengewerkt wordt, kan er voor ieder verhuisgebied een beleid worden opgesteld dat past bij de desbetreffende context. Dit passende beleid zorgt ervoor dat gemeenten meer tevreden zijn.

De bevindingen op subregionaal niveau bevestigen de verwachtingen die voortkomen uit de theorie. Het aantal organisaties, de consensus over de netwerkdoelen en het onderlinge vertrouwen dragen bij aan de tevredenheid van gemeenten, omdat het netwerk georganiseerd is als een dicht netwerk. Daarnaast blijkt dat ook de gelijkheid in het belang bij het vraagstuk een voorwaarde is voor de tevredenheid van gemeenten met een dicht netwerk.

6.2.2 Regionaal niveau

Een andere belangrijke bevinding van dit onderzoek is dat gemeenten ook voordelen zien in regionale samenwerking. Een voordeel dat genoemd wordt van samenwerking is dat er geleerd kan worden door informatie-uitwisseling en dat de regio door gedeelde regels een beter imago krijgt. Dit zorgt ervoor dat gemeenten meer tevreden zijn wanneer er op regionaal niveau wordt samengewerkt. Dit is een belangrijke constatering voor dit onderzoek. Het toont namelijk het belang aan van regionale samenwerking, ondanks dat gemeenten meer voordelen zien in subregionale samenwerking of samenwerking in kleinere samenwerkingsverbanden.

Het netwerk op regionaal niveau wordt gekenmerkt door een groot aantal deelnemende gemeenten, consensus over de netwerkdoelen, een groot onderling vertrouwen en een verschillend belang bij het vraagstuk.

Het grote aantal organisaties en het verschillende belang bij het vraagstuk zorgen ervoor dat een aantal gemeenten minder tevreden zijn wanneer er samengewerkt wordt aan beleid op regionaal niveau. Wanneer er sprake is van een netwerk met een hoge dichtheid zullen er veel discussies ontstaan.

Deze bevindingen komen gedeeltelijk overeen met de theorie. Er is aan één van de gestelde voorwaarden niet voldaan, namelijk een laag aantal deelnemende gemeenten. Daarom leidt een dicht netwerk op regionaal niveau niet tot meer tevredenheid bij gemeenten. Daarnaast is niet aan de voorwaarde voldaan dat er sprake moet zijn van een gelijk belang bij het vraagstuk. Deze voorwaarde komt niet voort uit het theoretisch kader maar blijkt na analyse van de resultaten wel van invloed te zijn.

Het is echter de vraag of het netwerk beter georganiseerd kan worden als een netwerk met een hoge centraliteit. Aangezien een dergelijk netwerk in West-Brabant niet gevonden is, kunnen hier geen uitspraken over gedaan worden.

De voorwaarden en de structuur van het netwerk die van invloed blijken te zijn op de tevredenheid van gemeenten kunnen aanknopingspunten bieden voor verder onderzoek en beleidsaanbevelingen. In de laatste twee hoofdstukken wordt hier dieper op ingegaan.



7. Discussie

In dit hoofdstuk worden de resultaten en de werkwijze van dit onderzoek bediscussieerd. Hiervoor worden de positieve punten en de beperkingen van dit onderzoek toegelicht. Vervolgens worden er aan de hand van deze punten suggesties gedaan voor toekomstig onderzoek.

7.1 Positieve punten

Een eerste belangrijke uitkomst van dit onderzoek is dat vrijwel alle gemeenten aangeven dat de lasten niet opwegen tegen de lusten van arbeidsmigranten. Deze bevinding is belangrijk, omdat hierdoor duidelijk wordt dat West-Brabantse gemeenten een positief beeld hebben bij de komst van arbeidsmigranten. Gemeenten vinden het belangrijk dat zij de huisvesting voor de arbeidsmigranten goed regelen, zodat de regio West-Brabant een positief imago heeft bij arbeidsmigranten uit de MOE-landen, waardoor zij graag in West-Brabant komen werken.

Ten tweede is een positieve bijdrage van dit onderzoek dat het een objectief beeld schept van de situatie rond de huisvesting van arbeidsmigranten, het beleid dat gemeenten voeren betreffende dit onderwerp en de tevredenheid van gemeenten met onderlinge samenwerking. Eerder was de situatie in de regio West-Brabant onduidelijk. Uitspraken hierover waren slechts gebaseerd op waarnemingen en ideeën van enkele gemeenten. Door middel van gefundeerd, objectief, wetenschappelijk onderzoek is er nu een beter beeld van de precieze situatie en de tevredenheid van gemeenten met regionale samenwerking.

7.2 Beperking

Een beperking aan dit onderzoek betreft de onderzoekseenheden. De respondenten in dit onderzoek zijn voornamelijk beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening en huisvesting. Bij sommige interviews was echter ook een beleidsmedewerker handhaving aanwezig. Medewerkers van de afdeling handhaving hebben veel kennis van de praktijksituatie binnen de gemeente. Voor dit onderzoek zou het nuttig zijn geweest wanneer in elke gemeente ook beleidsmedewerkers handhaving waren geïnterviewd. Op deze manier zou er een beter beeld verkregen kunnen worden van de lasten die in gemeenten worden ervaren.

7.3 Toekomstig onderzoek

In deze paragraaf worden suggesties voor vervolgonderzoek gedaan die naar aanleiding van dit onderzoek kunnen worden gegeven.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat naast consensus over de netwerkdoelen, ook de gelijkheid in het belang dat gemeenten hebben bij het vraagstuk effect heeft op hoe tevreden gemeenten zijn met onderlinge samenwerking. Toekomstig onderzoek zou kunnen uitwijzen of de gelijkheid in het belang ook bij andere vraagstukken een effect heeft op de tevredenheid van deelnemende organisaties. Een idee is om dit op een kwantitatieve manier te onderzoeken, zodat het duidelijk wordt of de gelijkheid in het belang bij het vraagstuk ook een significant effect heeft op de tevredenheid van deelnemende organisaties of de effectiviteit van het netwerk. Wanneer het effect van deze factor ook in andere contexten aanwezig blijkt te zijn, kan dit een aanvulling zijn op bestaande theorie.



Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek is dat er een diepgaander onderzoek uitgevoerd zou moeten worden naar de precieze aantallen arbeidsmigranten in gemeenten. Zes gemeenten in de subregio West doen mee met het Hamish-project. Dit project beoogt door middel van informatie over het waterverbruik in woningen te achterhalen waar in de gemeente geen sprake is van wonen in gezinsverband. Woningen die een relatief hoog waterverbruik hebben kunnen vervolgens worden bezocht om te kijken of er arbeidsmigranten woonachtzaam zijn.

Het Hamish-project is een voorbeeld van een structurele, effectieve manier om achter het precieze aantal arbeidsmigranten te komen. Verschillende gemeenten uit de subregio West zijn hier enthousiast over en gebruiken de uitkomsten van dit onderzoek als basis voor handhavingsacties in de gemeente. Het is aan te raden om dergelijke onderzoeken ook in andere gemeenten in de regio West-Brabant uit te laten voeren om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het vraagstuk in de regio.

Een derde suggestie is om in vervolgonderzoek medewerkers handhaving van de gemeenten te betrekken. Op die manier kan een beter beeld verkregen worden van de precieze lasten waar gemeenten mee te maken hebben. Om ook een duidelijk beeld te krijgen van de lusten is het wellicht interessant om beleidsmedewerkers van de economische of sociale afdeling binnen de gemeenten bij het onderzoek te betrekken.

Een vierde suggestie voor vervolgonderzoek is dat een onderzoek zoals dit ook uitgevoerd zou kunnen worden in andere regio's binnen of buiten de provincie. Op die manier kan een vollediger beeld worden geschetst van de vraagstukken die in verschillende contexten in Nederland en Noord-Brabant spelen. Wellicht werken samenwerkingsverbanden anders wanneer ze plaats vinden in een andere context, of wanneer ze betrekking hebben op een ander type arbeidsmigranten. Om hier een zo goed mogelijk beeld van te krijgen is het van belang te onderzoeken of de factoren die zorgen voor meer tevredenheid in de regio West-Brabant hetzelfde effect hebben in een andere context.

Een laatste suggestie is om de samenwerking tussen gemeenten in West-Brabant te onderzoeken wat betreft een ander beleidsonderwerp, zoals het drugsbeleid of de huisvesting van studenten. Bij deze voorbeelden van beleid is het eveneens goed mogelijk dat er een onevenredige opgave bestaat tussen gemeenten die een verschillend beleid voeren. Het waterbedeffect is wat dat betreft niet uniek voor het vraagstuk huisvesting arbeidsmigranten. Meer onderzoek kan uitwijzen hoe de samenwerking in het algemeen er in West-Brabant uit zou moeten zien, willen gemeenten meer tevreden zijn.



8. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gegeven voor gemeenten, de regio West-Brabant en de provincie Noord-Brabant. Dit wordt gedaan aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek en drie aanvullende expertinterviews. Deze aanvullende interviews zijn afgenomen bij de provincie Noord-Brabant, de Regio West-Brabant en Wonen Limburg.

8.1 Algemeen advies

Gezien de resultaten van dit onderzoek is de belangrijkste aanbeveling voor de onderlinge samenwerking tussen gemeenten om op regionaal niveau informatie uit te wisselen en een kader te stellen waar beleid aan moet voldoen. De precieze invulling van het beleid wordt bepaald op het niveau van de subregio's.

De resultaten van dit onderzoek wijzen namelijk uit dat gemeenten voordelen zien in regionale samenwerking, maar vooral het nut en de noodzaak zien van samenwerking met gemeenten binnen hetzelfde verhuisgebied. Om voordeel te halen uit samenwerking op beide niveaus is het van belang beide niveaus mee te nemen in het advies.

Op regionaal niveau is het in de regio West-Brabant ten eerste van belang dat er informatie-uitwisseling plaats vindt tussen alle 19 gemeenten. Op die manier kunnen gemeenten onderling van elkaar leren. Ze worden optimaal geïnformeerd over goede oplossingen uit andere gemeenten en kunnen zelf beslissen of goede oplossingen van andere gemeenten ook bruikbaar zijn binnen de context van de eigen gemeente en subregio.

Ten tweede is het op regionaal niveau van belang dat er een kader gesteld wordt waarbinnen gemeenten een bepaalde bewegingsvrijheid hebben voor het opstellen van beleid. Wanneer er een regionaal kader wordt opgesteld, betekent dit dat er een zekere eenheid ontstaat binnen de regio op het gebied van de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit komt het imago van West-Brabant als regio ten goede. Tevens zorgt dit ervoor dat partijen die arbeidsmigranten willen huisvesten weten waar ze aan toe zijn.

Uit de resultaten en theoretisch kader van dit onderzoek is gebleken dat het van belang is dit regionale netwerk centraal te organiseren. Er is namelijk sprake van een groot aantal deelnemende gemeenten en een verscheidenheid aan belangen bij deze gemeenten betreffende het vraagstuk. Een partij die gezien zijn onafhankelijkheid het meest geschikt is voor deze centrale rol, is de Regio West-Brabant.

Op subregionaal niveau is het van belang dat er meer gedetailleerde beleid wordt samengesteld. Het voordeel hiervan is dat op deze manier het waterbedeffect binnen verhuisgebieden kan worden tegengegaan. Tussen de subregio's kan dus sprake zijn van verschillen.

Gezien de resultaten van dit onderzoek is het van belang dat dit netwerk georganiseerd wordt met een hoge dichtheid. Alle gemeenten in de subregio hebben evenveel invloed en direct contact met elkaar, waardoor er een beleid ontstaat waar iedereen tevreden mee is.



8.2 Specifiek advies

Dit algemene advies kan vertaald worden naar specifiek advies voor gemeenten, de Regio West-Brabant en de Provincie Noord-Brabant. Ook de resultaten die verkregen zijn uit de expertinterviews worden hierin meegenomen.

8.2.1 Advies voor gemeenten

Het advies voor gemeenten betreft de volgende maatregelen:

- Het opstellen van regionaal niveau beleid voor tijdelijke huisvesting en het in overleg treden met belanghebbende en ontwikkelende partijen,
- Het verbeteren van de beeldvorming van arbeidsmigranten onder burgers,
- Het heroverwegen van bestaande regels bij positieve ontwikkelingen en het versnellen van besluitvormingsprocedures,
- Het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden betreffende eigen grond en panden.

Het eerste advies voor gemeenten is om de samenwerking in de subregio te intensiveren. Deze samenwerking zou plaats kunnen vinden in de subregionale werkgroepen wonen, en kan verlopen volgens onderstaand stappenplan:

1. Het inventariseren van het huidige beleid van de gemeenten in de subregio.
2. Het naast elkaar leggen van dit beleid en het benoemen van de overeenkomsten en de verschillen.
3. Het afstemmen van beleid door gezamenlijke afspraken te maken, met inachtneming van het regionale kader.
4. Het opstellen van een subregionaal beleidsdocument voor tijdelijke huisvesting.
5. Het doorcommuniceren van dit beleid naar andere subregio's en andere belanghebbende partijen, zoals de provincie en de Regio West-Brabant, maar ook partijen die arbeidsmigranten willen huisvesten, belangenorganisaties voor arbeidsmigranten, woningcoöperaties, werkgeversorganisaties en burgers.

Een tweede advies aan gemeenten is om de beeldvorming van arbeidsmigranten bij burgers te verbeteren. Uit de expertinterviews blijkt dat het NIMBY-effect (Not In My BackYard) onder burgers nog alom aanwezig: burgers willen liever geen arbeidsmigranten in de buurt hebben wonen omdat zij bang zijn voor overlast.

De gemeente kan de beeldvorming onder burgers verbeteren door ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten en autochtone burgers elkaars cultuur leren kennen. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door een pools-nederlandse festiviteit te organiseren. Een dergelijke festiviteit heeft in de gemeente Venray in de regio Noord-Limburg een positief effect gehad op de beeldvorming van burgers. Door de gemeente Venray zijn daarnaast ook andere betrokken partijen uitgenodigd om op deze dag informatie te verschaffen en om mee te debatteren over mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten. Dit leidt tot samenwerking en bewustwording van het vraagstuk bij andere partijen. Daarnaast leidt een positieve beeldvorming ertoe dat bestuurders het onderwerp op gaan nemen als speerpunt waar zij politiek gezien stemmen mee kunnen winnen. Dit komt de huisvesting van arbeidsmigranten ten goede.

Het derde advies is om bestaande regels te heroverwegen bij positieve ontwikkelingen en besluitvormingsprocedures te versnellen. Uit de expertinterviews is gebleken dat bestaande regels



ontwikkelingen die veel voordelen kunnen hebben in de weg staan. De gemeente kan mogelijkheden creëren door deze regels te heroverwegen. Ook is uit de expertinterviews gebleken dat de besluitvorming vaak traag verloopt, waardoor ontwikkelende partijen soms afzien van ontwikkelingen. Wanneer gemeenten besluitvormingsprocedures versnellen kan dit snel leiden tot goede huisvesting voor arbeidsmigranten.

Ten slotte kunnen gemeenten ook een bijdrage leveren door eigen inbreng. Zij kunnen eigen grond en panden ter beschikking stellen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Hiervoor is het van belang dat zij zelf initiatief tonen en in overleg treden met ontwikkelende partijen.

8.2.2 Advies voor de Regio West-Brabant

Het advies voor de regio West-Brabant betreft de volgende maatregelen:

- Het faciliteren en stimuleren van informatie-uitwisseling tussen gemeenten uit de regio,
- Het vaststellen van een algemeen kader waaraan de subregionale invulling van beleid dient te voldoen,
- Het opzetten van een onafhankelijk bemiddelingspunt voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Gezien het algemene advies is de rol die de Regio West-Brabant heeft wat betreft regionale samenwerking ten eerste het creëren van mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen gemeenten. Deze informatie-uitwisseling vindt bij voorkeur plaats tijdens een regionaal overleg, waarbij alle 18+1 gemeenten aanwezig zijn. Ook kan de Regio West-Brabant speciaal voor dit onderwerp een informatieve bijeenkomst organiseren, waarbij niet alleen informatie tussen gemeenten uit de regio West-Brabant uitgewisseld wordt, maar waarbij bijvoorbeeld ook een gemeente uit Noord-Limburg wordt uitgenodigd om informatie te leveren over effectief beleid bij verder gevorderde samenwerking. Dit zorgt niet alleen voor informatie-uitwisseling over 'best practices', maar ook voor de verandering van beeldvorming bij gemeenten.

Ten tweede is de rol van de Regio West-Brabant het opstellen van een 'dun' beleid voor tijdelijke huisvesting, in de vorm van een algemeen kader. Door middel van dit onderzoek is duidelijk geworden dat in het beleid van gemeenten al een soort van gezamenlijkheid te ontdekken is. Het algemene kader zou richting kunnen geven aan de verdere inkleuring op subregionaal niveau, door bijvoorbeeld te stellen dat er in het subregionale beleid ten minste aandacht besteedt dient te worden aan:

- De locatie waar tijdelijke huisvesting mogelijk is,
- Het aantal personen per woning of het aantal vierkante meter woonoppervlak dat benodigd is per persoon,
- De spreiding van logiesmogelijkheden in woonwijken,
- En de kwaliteit van de woonsituatie.

De regio West-Brabant zou op subregionaal niveau een ondersteunende rol kunnen spelen, door op te treden als bemiddelaar tussen gemeenten als onafhankelijke partij.

Een advies voor de Regio West-Brabant naar aanleiding van het expertinterview bij Wonen Limburg is, in navolging van de regio Noord-Limburg, om in samenwerking met andere belanghebbende partijen een bemiddelingspunt op te zetten voor tijdelijke huisvesting. Dit bemiddelingspunt is



onafhankelijk, en zorgt voor een match tussen vraag en aanbod van huisvesting. Wanneer alle huisvesting via dit bemiddelingspunt verloopt, heeft dit een aantal grote voordelen:

- Door middel van dit bemiddelingspunt kan de zorg voor huisvesting weggehaald worden bij uitzendbureaus, waardoor arbeidsmigranten minder afhankelijk zijn.
- Er kan inzicht verkregen worden in de aantallen mensen die op zoek zijn naar tijdelijke huisvesting,
- Dit bemiddelingspunt kan ook dienen als een informatiepunt voor arbeidsmigranten.
- Inschrijving in de Gemeentelijke Basis-Administratie zou via dit bemiddelingspunt geregeld kunnen worden.
- Er is zicht op de locaties waar arbeidsmigranten gehuisvest worden, waardoor gemeenten beter kunnen handhaven.

Deze voordelen zorgen ervoor dat een dergelijk bemiddelingspunt een positieve ontwikkeling voor gemeenten kan zijn.

8.2.3 Advies voor de Provincie Noord-Brabant

Het advies voor de Provincie Noord-Brabant betreft de volgende maatregelen:

- Het ondersteunen van de Regio West-Brabant bij het opstellen van een regionaal beleidskader,
- Het organiseren van bijeenkomsten op provinciaal niveau voor informatie-uitwisseling tussen gemeenten,
- Het bieden van ruimte voor afwijking van de verordening bij positieve initiatieven in het buitengebied.

Een advies aan de provincie is om haar rol in dit vraagstuk actiever op te pakken.

De provincie kan bijdragen aan regionale samenwerking door actief de Regio West-Brabant te ondersteunen bij het opstellen van een regionaal kader. Zij kan dit bijvoorbeeld doen door eigen kennis en expertise op dit gebied in te zetten.

Ook kan de provincie bijeenkomsten organiseren op provinciaal niveau, waardoor gemeenten uit de hele provincie informatie met elkaar kunnen uitwisselen. Deze informatie betreft niet alleen kennis over goede oplossingsrichtingen voor het vraagstuk, maar ook 'best practices' wat betreft onderlinge samenwerking tussen gemeenten. Door deze bijeenkomsten te organiseren brengt de provincie de discussie over het onderwerp inhoudelijk verder en oefent zij druk uit op gemeenten om samen te werken.

Ten slotte is een advies aan de provincie Noord-Brabant, dat zij ruimte bieden voor positieve ontwikkelingen in het buitengebied.

Op dit moment gaat de provincie uit van de provinciale verordening huisvesting. Hierin staat onder andere dat huisvesting in het buitengebied geen permanente vorm aan mag nemen.

Uit de interviews met de gemeenten is gebleken dat er behoorlijk wat kritiek bestaat van gemeenten op deze verordening. De gemeenten zouden graag zien dat dit beleid wordt losgelaten. De provincie Noord-Brabant is hier echter terughoudend in, omdat zij van mening zijn dat wonen plaats dient te vinden in het stedelijk gebied. Voor arbeidsmigranten is dit beter, omdat ze dan niet afhankelijk zijn voor huisvesting van hun werkgever. Daarnaast kunnen ze in stedelijk gebied beter integreren.



Aan de andere kant is uit het expertinterview bij de provincie Noord-Brabant ook gebleken dat de provincie geen stringent beleid wil voeren. Er zijn ook gevallen bekend waar de huisvesting op agrarisch gebied goed geregeld is. Een voorbeeld hiervan is een woonsituatie in agrarisch gebied, maar aan de rand van stedelijk gebied.

Gezien dit standpunt is het advies op dit gebied aan de provincie dan ook dat zij gemeenten uitnodigen om dergelijke uitzonderingssituaties in te dienen bij de provincie. Op die manier kunnen deze situaties individueel bekeken worden. Wanneer de huisvestings situatie aan bepaalde voorwaarden voldoet kan het in aanmerking komen voor een gedoogbeschikking. Het is aan te raden dat hiertoe slechts wordt overgegaan nadat er ter plaatse is bekeken of aan deze voorwaarden is voldaan. Door op deze manier meer mogelijkheden te bieden voor huisvesting in agrarisch gebied, geeft de provincie ruimte aan gemeenten die nadenken over goede oplossingen.





Bronnen

- Abers, R.N. (2007). Organizing for governance: building collaboration in brazilian river basins. *World development*, 35(8), 1450-1463.
- Akkerman, A., Torenvlied, R., Schalk, J. & Allen, J.P. (2010). De prestaties van overheidsdiensten in interorganisatiele netwerken: effecten op twee niveaus. In: D. Verlet & C. Devos (red.), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse regering, 143-161.
- Bodin, O. and Crona, B. I. (2009). The role of social networks in natural resource governance: what relational patterns make a difference? *A Global environmental change*, 19 (3), 366 - 374.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boomonderwijs.
- Boer, A., Willekens, A., Veldhuysen, C., Hameeteman, D., Quint, H., Jong, J. de, Zaad, M., Boers, R., Meijer, S., Adjiembaks, S., en Bouwens, S. (2012). *Gevangen in onmacht: professionals en hun relatie met moe-landers*. 's Hertogenbosch: Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool.
- Boom, J. de, Weltevrede, A., Rezai, S. en Engbersen, G. (2008). *Oost-Europeanen in Nederland: een verkenning van de maatschappelijke positie van migranten uit Oost-Europa en voormalig Joegoslavië*. Rotterdam: Risbo.
- Brass, D. J., Galaskiewicz J., Greve H.R., and Tsai, W. (2004). Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. *Academy of Management Journal*, 47 (6), 795-817.
- Burgers, J., Pol, S. van de, Snel, E., Engbersen, G., Ilies, M., Meij, R. van de, en Rusinovic, K. (2010). *Arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië in West-Brabant: arbeidsmarktsituatie, leefsituatie en toekomstperspectief*. Den Haag: Nicis Institute.
- Drazin, R., and Van de Ven, A.H. (1985). Alternative forms of fit in contingency theory. *Administrative Science Quarterly*, 30(4), 514-539.
- Edelenbos, J., and Klijn, E.H. (2007). Trust in complex decision-making networks: a theoretical and empirical explanation. *Administration & Society*, 39 (1), 25-50.
- Egas, C. (2009). Arbeidsmigranten uit midden- en oost-europa: nieuwe doelgroep van het welzijnswerk. *M/O Samenlevingsopbouw*, 28 (221), 7-10.
- Engbersen, G., Ilies, M., Leerkes, A., Snel, E., en Meij, R. van der (2011). *Arbeidsmigratie in vierden. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Faerman, S. R., McCaffrey, D. P., and Slyke, D. van (2001). Understanding interorganizational cooperation: public-private collaboration in regulating financial market innovation. *Organization Science*, 12 (3), 372-388.
- Graddy, E. A., and Chen, B. (2006). Influences on the size and scope of networks for social service delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (4), 533-552.
- Hart, H. 't, Boeije, H., Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boomonderwijs.
- Het PON (2012). *Concept Pilot bovenlokale aanpak leefbaarheid West-Brabant*. Tilburg: Het PON.
- Kickert, W.J.M. and Klijn, E. H. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Koppenjan, J., and Klijn, E. H. (2010). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Larson, A. (1992). Network dyads in entrepreneurial settings: a study of the governance of exchange relationships. *Administrative Science Quarterly*, 37(1), 76-104.
- Marin, B., and Mayntz, R. (1991). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Colorado: Westview Press.
- Ministerie van BZK (2010). *Ruimte voor arbeidsmigranten. Plan van aanpak huisvesting en inburgering van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa*. Retrieved 23-02-2012, from <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/25/plan-van-aanpak-huisvesting-en-inburgering-van-arbeidsmigranten-uit-midden-en-oost-europa-plan-van-aanpak.html>
- Morgan, G. (2007). *Images of organization*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pawson, R. and Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.



- Pearce, J.A. and David, F.R. (1983). A social network approach to organizational design-performance. *Academy of management review*, 8(3), 436-444.
- Percival, G.L. (2009). Exploring the influence of local policy networks on the implementation of drug policy reform: the case of California's substance abuse and crime prevention act. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (4), 795-815.
- Powell, W., Koput, K. and Smith-Doerr, L. (1996). Inter-organizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41 (1), 116-145.
- Provan, K.G. and Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 1-24.
- Provan, K.G. and H.B. Milward (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Provincie Noord-Brabant (2011-a). *Regionale Agenda Wonen*. 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2011-b). *Structuurvisie Ruimtelijke Ordening*. 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2012-a). *Bouwsteen Arbeidsmarktbeleid voor de Kenniseconomie*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2012-b). *De bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant. Actualisering 2011*. 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2012-c). *Verordening Ruimte 2012*. 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2012-d). *Startnotitie leefbaarheid 2012-2015*. 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Rhodes, R. A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham en Philadelphia: Open University Press.
- Schalk, J. (2012). *The performance of public corporate actors: essays on effects of institutional and network embeddedness in supranational, national, and local collaborative contexts*. Utrecht: ICS.
- Scott, J. (2000). *Social network analysis: a handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SER Brabant (2011). *Slim Verbinden. MLT-advies 2011-2015: handreikingen voor het nieuwe bestuursakkoord*. 's Hertogenbosch: SER Brabant.
- Swanborn, P. G. (1996). A common base for quality control criteria in quantitative and qualitative research. *Quality and Quantity*, 30 (1), 19-35.
- Ven, A. H. van de (1976). On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations. *Academy of Management Review*, 1(4), 24-36.
- Wever, S. de, Martens, R., and Vandenbempt, K. (2005). The impact of trust on strategic resource acquisition through interorganizational networks: towards a conceptual model. *Human Relations*, 58(12), 1423-1543.

Illustraties:

Afbeelding 2: <http://www.bndestem.nl/regio/breda/9976028/Patersven-nog-geen-gelopen-race.ece>

Afbeelding 3: <http://www.bouwbedrijfgelens.nl/>

Afbeelding 4: http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws_archief/2011/September

Afbeelding 5: <http://www.multihome.nl/T6-Woonunits.html>



Bijlagen

1. Respondenten

Gemeente	Respondent	Functie
Aalburg	Michiel Huijbregts	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
Alphen-Chaam	Michiel Gorissen	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
	Aad Braggaar	Projectleider/Beleidsmedewerker, aandachtsgebied inburgering
Baarle-Nassau	Bram Keijzers	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Wonen
Bergen op Zoom	Frans Suijkerbuijk	Adviseur Volkshuisvesting en Stedelijke Vernieuwing
Breda	Irma Dekker	Nu: Wijkmanager Breda Noord, voorheen: Beleidsadviseur Wonen
Drimmelen	Monique Verschuren	Beleidsmedewerker Wonen
Etten-leur	Peter Boekelman	Beleidsadviseur Wonen en Wijken
	Marja van de Crommenacker	Handhavingsjurist
Geertruidenberg	Maud van der Lee	Beleidsmedewerker Wonen
Halderberge	Ilona Baeten	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
	Ida de Bruijn	Medewerker Bouw- en Woningtoezicht
Moerdijk	Barry Oudhuis	Beleidsadviseur Wonen
Oosterhout	Jan Knoop	Beleidsmedewerker Stedelijke Ontwikkeling
Roosendaal	Anton Arnold	Beleidsadviseur Woonbeleid en Openbare Orde en Veiligheid
	Claudia de Jong	Adviseur Woonbeleid
Rucphen	Bert van Hulten	Beleidsmedewerker Volkshuisvesting
Steenbergen	Martin Meulblok	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting
	Marc de Jong	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting
Tholen	Piet Hack	Beleidsmedewerker Wonen en Stedelijke Vernieuwing
Werkendam	Rianne de Graaf	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
	Jos Bleijlevens	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
Woudrichem	Pim Bouman	Juridisch beleidsmedewerker voor Bouwzaken
Woensdrecht	Suzanne Brooijmans	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
Zundert	Sanne Bijlsma	Projectleider/Beleidsmedewerker, aandachtsgebied arbeidsmigranten

2. Experts

Gemeente	Respondent	Functie
Provincie Noord-Brabant	Joris van den Bergh	Beleidsmedewerker Stedelijk Gebied
Regio West-Brabant	Paul Vermeulen	Programmamanager Ruimtelijke Ordening en Wonen
Wonen Limburg	Fons Merken	Senior Adviseur IKS met aandachtsgebied arbeidsmigranten



3. *Topiclijst huisvesting en handhaving van arbeidsmigranten*

Datum interview:

Naam respondent:

Gemeente:

Introductie:

- Voorstellen interviewer
- Probleem-, vraag- en doelstellingen onderzoek toelichten
- Opname van het interview op band

1. Informatie respondent

- Werkzaamheden respondent algemeen
- Werkzaamheden respondent m.b.t. arbeidsmigranten

2. Situatie binnen de gemeente

- Aantal arbeidsmigranten
- Afkomst
- Positieve bijdrage
- Problemen huisvesting/handhaving

3. Beleid rondom huisvesting

- Oorzaak
- Inhoud
- Doel
- Handhaving
- Effectiviteit

4. Samenwerking met andere gemeenten

- Welke gemeenten
- Ontstaan van het contact
- Verwachtingen vooraf
- Type contact
- Intensiteit contact
- Doelen
 - eigen doelen
 - doelen van andere gemeenten
- Rol
 - eigen taken
 - taken andere gemeenten
 - coördinatie
 - verschuivingen van taken over de tijd
- Vertrouwen
 - direct contact
 - reputaties
- Kosten
- Opbrengsten
- Wensen voor verbetering

6. Toevoegingen/suggesties



4. Codeboom

In onderstaande codeboom is te zien welke codes zijn toegekend aan tekstfragmenten uit de interviews, en de rangschikking van de codes per onderwerp. Het cijfer achter iedere code laat zien hoeveel tekstfragmenten er aan die code zijn toegekend. Bijvoorbeeld 'Werkzaamheden respondent [20]' betekent dat twintig tekstfragmenten afkomstig uit alle interviews gaan over dit onderwerp.

- Werkzaamheden respondent [20]
 - Situatie gemeente [1]
 - Afkomst arbeidsmigranten [9]
 - Tijdelijke/permanente arbeidsmigranten [4]
 - Aantal arbeidsmigranten [23]
 - Tewerkstellingsvergunning [4]
 - Hamish-project [4]
 - Lusten en lasten [0]
 - Lasten [19]
 - NIMBY [1]
 - negatieve berichten media [1]
 - Wantoestanden [9]
 - overbewoning [18]
 - vervuiling [3]
 - geluidsoverlast [10]
 - parkeren [6]
 - brandveiligheid [8]
 - te weinig huisvestingsmogelijkheden [2]
 - recreatiepark/camping [14]
 - Lusten [0]
 - bijdrage woningmarkt [1]
 - krimp [17]
 - economisch belang [10]
 - Bijdrage arbeidsmarkt [15]
 - Evenwicht lusten/lasten [4]
 - verdeling wonen/werken [14]
- Beleid gemeente [2]
 - kernen/buitengebied [0]
 - Huisvesting bij agrariërs [24]
 - Beleid kernen [6]
 - kamergewijze verhuur [4]
 - herhuisvesting in lege gebouwen [3]
 - Bedrijventerreinen [5]
 - polenhotel [12]
 - joblodge [1]
 - spreiding [10]
 - locatie [11]
 - aantal arbeidsmigranten per woning [17]
- tijdelijk/permanent [0]
 - huisvestingsbehoefte permanente arbeidsmigranten [2]
 - huisvestingsbehoefte tijdelijke arbeidsmigranten [4]
- integraliteit [2]
- Voorkant/achterkant [2]
- In strijd met bestemmingsplan [14]
- Beleid andere gemeenten [9]
- Toekomstige huisvestingsopgave [3]
- Effectiviteit van beleid [6]
 - Nieuw gemeentelijk beleid [2]
 - Ontwikkeling nieuw beleid [8]
 - Inhoud beleid [1]



- Samenwerking [1]
 - niveau [0]
 - Landelijke samenwerking [0]
 - CEF-experiment [2]
 - Gemeentenetwerk [3]
 - Regionale samenwerking [19]
 - Vertrouwen bestuur/ambtenaren [10]
 - aantal gemeenten [16]
 - Integraliteit [24]
 - Fase van beleidsvorming [15]
 - Wensen voor verbetering [9]
 - Regionale problemen [0]
 - Imagoprobleem [1]
 - Onbekendheid met het vraagstuk [2]
 - wegkijken gemeenten [10]
 - Waterbed-effect [19]
 - Traagheid regionaal beleid [22]
 - Voordeel regionale samenwerking [2]
 - Regionale kansen [7]
 - informatie-uitwisseling [15]
 - verdeling lasten [11]
 - voorkomen waterbedeffect [18]
 - efficiëntie door gezamenlijke regie [14]
 - Duidelijke regels [14]
 - verschillende context gemeenten [23]
 - verschillende doelen en belangen [9]
 - Verdeling arbeidsmigranten over de regio [10]
 - verhuisstromen [12]
 - recht van vrije vestiging [9]
 - coördinatie regionaal plan van aanpak [8]
 - communicatie [6]
 - Trekgemeenten [22]
 - subregionale samenwerking [10]
 - subregionaal beleid [7]
 - netwerkdoelen [4]
 - fase van beleidsvorming [17]
 - inventarisatie beleid [5]
 - coördinatie binnen het netwerk [19]
 - verschillen tussen gemeenten [1]
 - context [20]
 - capaciteit [14]
 - beleidsvrijheid [1]
 - convenant tussen gemeenten en uitzendbranche [17]
 - kleinere samenwerkingsverbanden [14]
 - subregio vs regio [16]
 - vertrouwen [7]
 - Samenwerking andere organisaties [3]
 - belastingdienst [1]
 - politie [1]
 - werkgevers [12]
 - woningcorporaties [11]
 - uitzendbureaus [8]
 - rol gemeente [8]
 - projectontwikkelaars [3]
 - Belangenorganisaties [15]
 - onderwijs [3]
 - zorg [2]
 - Rol van de Provincie [10]
 - Voorbeeld Limburg [2]