

Op weg naar een duurzame oplossing voor de huisvesting van arbeidsmigranten



Een onderzoek naar de bijdrage van participatie bij het creëren van draagvlak voor de huisvesting van arbeidsmigranten



Master of Science in Real Estate
MSRE Scriptie 2024

Auteur : drs. Hafid el Boughlali
E-mailadres : hafid.el.boughlali@nl.abnamro.com
Eerste begeleider : dr. Stefan Cloudt
Tweede begeleider : drs. Arthur Marquard
Datum : 14 april 2025

Voorwoord

Het schrijven van dit voorwoord markeert de afronding van mijn scriptieperiode. Het afgelopen jaar heb ik met veel plezier onderzoek verricht naar de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit maatschappelijke vraagstuk kan op veel aandacht rekenen. De aanbevelingen van de commissie Roemer hebben de huisvesting voor arbeidsmigranten van een kwaliteitsimpuls voorzien; het huidige aanbod is echter nog altijd ontoereikend en nieuwe vastgoedinitiatieven stuiten op grote bezwaren van bijvoorbeeld buurtbewoners. De bestaande krapte op de arbeidsmarkt en de vergrijzing zorgen ervoor dat de vraag naar arbeidsmigranten de komende jaren zal toenemen. De importantie van goede huisvesting voor deze groep woningzoekers is hiermee groot te noemen. Dit onderzoek probeert hieraan bij te dragen door inzicht te geven in de drijvers van de weerstand onder belanghebbenden en de rol die participatie kan spelen bij het creëren en vergroten van draagvlak onder relevante actoren.

Het voorwoord biedt een mooie gelegenheid om een dankwoord te richten aan een aantal mensen die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van deze scriptie. Om te beginnen gaat mijn waardering uit naar alle deelnemers voor het delen van hun kennis en expertise in de onderzochte casussen. Hun medewerking was, gezien de keuze voor een casestudie als onderzoeksmethode, van cruciaal belang. Verder wil ik mijn begeleider, Stefan Cloudt, bedanken voor zijn feedback gedurende mijn onderzoeksperiode. Stefan, je feedback, zowel inhoudelijk als de snelheid waarmee je deze steeds deelde, heeft mij enorm geholpen om voortgang te maken. Ook wil ik mijn tweede begeleider, de heer Arthur Marquard, bedanken voor zijn waardevolle feedback op mijn conceptversie.

Tot slot wil ik mijn werkgever, ABN AMRO, bedanken voor het bieden van de mogelijkheid om mijn vastgoedkennis verder uit te breiden. Drie jaar geleden begon ik aan mijn eerste module. Het idee was om een indruk te krijgen van de meerwaarde en daarnaast om de intensiteit te ervaren van het volgen van een opleiding naast een fulltime baan. Het enthousiasme na deze module is onverminderd gebleven en dat heeft uiteindelijk ook geresulteerd in de keuze om de MSRE te completeren.

Managementsamenvatting

De Nederlandse arbeidsmarkt kampt al een aantal jaren met grote personeelstekorten. Uit onderzoek van ABN AMRO (2024) blijkt dat de werkloosheid met 3,7% nog nooit zo laag is geweest. Gezien de demografische ontwikkelingen en de vergrijzing die hiermee samenhangt, wordt verwacht dat de krapte op de arbeidsmarkt de komende jaren zal aanhouden. Om te voorzien in de personeelsbehoefte maken Nederlandse bedrijven in toenemende mate gebruik van arbeidsmigratie. Onderzoek door Bijkerk et al. (2024) laat zien dat in de periode tussen 2016 en 2022 ruim 40% van de Nederlandse banengroei is ingevuld door arbeidsmigranten. De Nederlandse economie is hierdoor in belangrijke mate afhankelijk van arbeidsmigratie. Volgens ramingen van Heyma & Vervliet (2022) dragen arbeidsmigranten zo'n 3% bij aan het bruto binnenlands product (bbp).

De sterke toename van arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt brengt ook (maatschappelijke) uitdagingen met zich mee. Een belangrijk knelpunt doet zich voor op het gebied van huisvesting. Volgens het Expertisecentrum Flexwonen is momenteel behoefte aan circa 160.000 woonplekken. De huidige tekorten en de aanzienlijke behoefte aan woonruimte zorgen volgens Sobczyk & Cremers (2023) ervoor dat arbeidsmigranten worden ondergebracht in locaties die hier niet direct voor geschikt zijn, zoals vakantieparken en bedrijfslocaties. De bestaande huisvesting vormt niet alleen in kwantitatieve zin een uitdaging. Ook de kwaliteit is een belangrijk aandachtspunt. Overbewoning, slecht onderhouden woonruimte en buitenproportionele huurprijzen zijn enkele veelvoorkomende misstanden in de bestaande huisvestingspraktijk van arbeidsmigranten.

De uitdagingen rondom de kwaliteit van de huisvesting van arbeidsmigranten worden breed herkend. In de afgelopen jaren zijn hierom verschillende initiatieven genomen om de huisvestingsmogelijkheden te verbeteren. Onder leiding van oud-politicus Roemer is in 2020 een belangrijk rapport uitgebracht over de woon- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten. De toegenomen aandacht voor de huisvesting van arbeidsmigranten leidt desondanks (vooralsnog) nog niet tot meer aanbod. De praktijk laat zien dat het een uitdagende taak is om arbeidsmigranten te huisvesten. Dergelijke vastgoedinitiatieven blijken moeilijk gerealiseerd te worden, omdat er onvoldoende draagvlak is vanuit de samenleving. Uit de literatuur volgt dat hier verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. De weerstand onder buurtbewoners wordt aangewakkerd door bezorgdheid over met name: veiligheid, verkeer, aantasting van de leefomgeving en druk op sociale voorzieningen. Deze zorgen ontstaan vaak door vooroordelen over de doelgroep en dit resulteert dan ook dikwijls in gedrag dat NIMBY wordt genoemd: not in my backyard.

Een veelgebruikte aanpak om de weerstand te reduceren en deze om te zetten in draagvlak, is het betrekken van belangrijke actoren door middel van participatieprocessen. Bij participatie worden de stakeholders betrokken in het proces van plan- en besluitvorming. Dit onderzoek richtte zich op het verkrijgen van een antwoord op de vraag: *'Wat is de impact van participatie bij het creëren/vergroten van draagvlak onder belanghebbenden bij de ontwikkeling- en realisatie van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten?'* Hiervoor is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd, waarbij door middel van casestudies drie succesvol gerealiseerde huisvestingsprojecten zijn onderzocht. Uit dit kwalitatieve onderzoek komt naar voren dat participatie een belangrijke rol kan vervullen in het creëren en vergroten van

draagvlak voor huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten. De impact op draagvlak hangt sterk af van de manier waarop het wordt vormgegeven. De conclusie is dat de impact van participatie op het draagvlak voor huisvestingsprojecten groot is, mits participatieprocessen goed worden ingericht. Dit onderzoek benadrukt het belang van participatie met de gemeente als belangrijke stakeholder. Participatie met deze actor blijkt een belangrijke succesfactor te zijn voor de haalbaarheid van vastgoedinitiatieven voor arbeidsmigranten. Uit de resultaten komt naar voren dat draagvlak binnen de gemeente van cruciaal belang is. De gemeente wordt een belangrijke rol toebedeeld als verbinder tussen de verschillende belanghebbenden, waaronder omwonenden, projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties. Een participatieaanpak waarin gemeente en ontwikkelaar actief samenwerken en gezamenlijk optrekken in de interactie met omwonenden, resulteert in een positieve impact op het draagvlak.

Dit onderzoek bevestigt, in lijn met de bestaande literatuur, dat vroege betrokkenheid van belanghebbenden in de planvorming van groot belang is voor draagvlakvorming. Door de belanghebbenden actief te betrekken in de planvorming, raken ze eerder overtuigd van de meerwaarde van het vastgoedinitiatief. In dit onderzoek komt naar voren dat, wanneer belanghebbenden zich gehoord voelen, zij sneller bereid zijn om oplossingen te bedenken in plaats van zich te verzetten tegen de komst van het project.

Tot slot hebben de resultaten uitgewezen dat de rol van de ontwikkelaar van groot belang is in de participatie met belanghebbenden. Een bewezen trackrecord met vergelijkbare referentieprojecten, lokale binding en kwaliteit van het vastgoedproject blijken belangrijke succesfactoren te zijn in het verkrijgen van draagvlak onder belanghebbenden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Doelstelling.....	8
1.4 Onderzoeksmodel	9
1.5 Relevantie	9
1.6 Leeswijzer	10
2. Contextueel kader.....	11
2.1 Arbeidsmigranten.....	11
2.2 Participatie.....	11
2.3 Huisvesting van arbeidsmigranten	12
2.3.1 De huidige organisatie van arbeidsmigrantenhuisvesting	12
2.3.2 Uitdagingen en knelpunten.....	12
2.3.3 Toekomstperspectieven en oplossingen.....	13
2.4 Samenvattend	14
3. Theoretisch kader	16
3.1 Draagvlakvorming: motieven voor weerstand	16
3.1.1 Sociaal-culturele factoren en vooroordelen	16
3.1.2 Economische zorgen en belangen	17
3.1.3 Problemen in communicatie en vertrouwen in de betrokken partijen	17
3.1.4 Conclusie	18
3.2 Participatie: bijdrage aan draagvlakvorming	19
3.2.1 Participatie in de Omgevingswet	19
3.2.2 Participatiemethoden	20
3.2.3 Participatieladders en de implicaties voor draagvlakvorming.....	21
3.3 Voorwaarden voor succesvolle participatie	21
3.3.1 Strategisch OmgevingsManagement.....	22
3.3.2 CLEAR-MODEL	23
3.4 Conclusie.....	25
3.5 Samenvattend: een conceptueel model als basis voor het empirisch onderzoek	26
4. Methodologie	28
4.1 Onderzoeksmethode	28
4.2 Casestudies.....	28
4.2.1 Selectiecriteria	28
4.3 Dataverzameling.....	31
4.3.1 Interviews.....	31
5. Resultaten en analyse praktijkonderzoek.....	33
5.1 Beschrijving van de onderzoeksresultaten.....	33

5.1.1 Casestudie 1: Kop van Deelen	34
5.1.2 Casestudie 2: Flex Campus Hapert.....	38
5.1.2 Casestudie 3: Parc Startebos.....	42
5.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	46
5.2.1 Coalition of the willing	46
5.2.2 De cruciale rol van communicatie in participatieprocessen.....	48
5.2.3 De professionaliteit van de projectontwikkelaar als sleutel tot succes	50
5.2.4 Meervoudige doelstellingen: de win-win situatie als drijver voor draagvlak.....	51
6. Conclusie, aanbevelingen, discussie en reflectie	53
6.1 Conclusie.....	53
6.2 Aanbevelingen	54
6.3 Discussie en reflectie.....	55
Bibliografie	57

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse arbeidsmarkt kampt al een aantal jaren met grote personeelstekorten. Onderzoek van TNO (2024) toont onder meer aan dat circa 30% van de Nederlandse werkgevers in de eerste helft van 2024 uitdagingen heeft gehad met het invullen van openstaande vacatures. Bedrijven in de sectoren industrie, horeca en zorg vallen daarbij op met tekorten groter dan 30%. Een studie van ABN AMRO (2024) laat daarnaast zien dat de werkloosheid met 3,7% nog nooit zo laag is geweest. De econoom verwacht, vanwege de demografische ontwikkelingen, dat de krapte op de arbeidsmarkt de komende jaren zal aanhouden. De krapte heeft ook implicaties voor de Nederlandse economie. Onderzoekers van DNB rekenen voor dat het arbeidsmarkttekort kan leiden tot een daling van het bruto binnenlands product (bbp) met circa 0,5% per jaar (Volkerink et al., 2024). De impact hiervan is niet alleen van economische aard. Het tekort maakt het ook complexer om verschillende maatschappelijke uitdagingen, zoals het woningtekort en de energietransitie, aan te pakken (Bijkerk et al., 2024).

Om te voorzien in de personeelsbehoefte, maken Nederlandse bedrijven in toenemende mate gebruik van arbeidsmigratie. Uit data gepresenteerd door Bijkerk et al. (2024) volgt dat in de periode tussen 2016 en 2022 ruim 40% van de Nederlandse banengroei is ingevuld door inzet van arbeidsmigranten. Heyma & Vervliet (2022) signaleren een vergelijkbare trend. De onderzoekers zien een forse stijging van het aantal arbeidsmigranten in de periode tussen 2006 en 2021. Er zou sprake zijn van een verviervoudiging en wanneer deze trend zich verder doorzet, zal in 2030 het aantal arbeidsmigranten zelfs ruim boven 1 miljoen uit kunnen gaan komen. Het belang van arbeidsmigratie voor de Nederlandse economie is hiermee groot te noemen. Volgens ramingen dragen arbeidsmigranten zo'n 3% bij aan het bbp (Heyma & Vervliet, 2022). Eerder onderzoek van Heyma et al. (2018) naar de economische waarde van arbeidsmigranten voor Nederland wijst uit dat arbeidsmigranten onmisbaar zijn voor bepaalde sectoren. De studie toont aan dat het ontbreken van arbeidsmigranten voor bedrijven in onder andere de logistieke sector en groothandel een aanzienlijke impact zal hebben op de continuïteit van de ondernemingen.

De sterke toename van arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt brengt ook (maatschappelijke) uitdagingen met zich mee. Een belangrijk knelpunt doet zich voor op het gebied van huisvesting. Nederland heeft al enkele jaren te maken met een groeiende woningnood op de woningmarkt (ABN AMRO, 2024). Uit data gepresenteerd door Primos (2024) blijkt dat meer dan 990.000 woningen zijn benodigd om het (streef)tekort van 2% in 2031 te kunnen inlopen. Deze krapte heeft eveneens invloed op de positie van kwetsbare woningzoekenden, waaronder arbeidsmigranten (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). Het Expertisecentrum Flexwonen (2023) schat in dat het momenteel ontbreekt aan circa 160.000 woonplekken. De huidige tekorten en de aanzienlijke behoefte aan woonruimte zorgen volgens Sobczyk & Cremers (2023) ervoor dat arbeidsmigranten worden ondergebracht in locaties die hier niet direct voor geschikt zijn, zoals vakantieparken en bedrijfslocaties. Uit een studie van Van der Velden (2020) komt verder naar voren dat verschillende gemeenten quota hanteren voor huisvesting van arbeidsmigranten. Op deze manier proberen ze de hinder op de krappe woningmarkt te voorkomen.

Het huisvestingsvraagstuk heeft ook aandacht van de landelijke politiek. Verschillende initiatieven, waaronder de Wet goed verhuurderschap (2023) en het programma 'Een thuis voor iedereen' (2022), zijn genomen om de huisvesting voor arbeidsmigranten van impulsen te voorzien. Toch blijkt in de praktijk dat het een uitdagende taak is om arbeidsmigranten te huisvesten. Gemeenten en lokale overheden hebben moeite om doeltreffende maatregelen te nemen om dit probleem op te lossen, aangezien de vraag naar arbeidsmigranten blijft toenemen en huisvestingsprojecten vaak stuiten op weerstand van lokale gemeenschappen.

1.2 Probleemstelling

"Iedereen wil nette huisvesting, maar niemand wil 'Polenhotel' in de achtertuin" (Lukassen, 2024), *"Waarom goede huisvesting van arbeidsmigranten vaak mislukt"* (Toe Laer & Kamers, 2023), *"Werk is er wel, maar woningen voor arbeidsmigranten blijven uit en roepen veel weerstand op"* (Van Staalduine, 2020). Dit zijn slechts enkele voorbeelden van artikelen in de media die een belangrijk probleem aankaarten bij de ontwikkeling- en realisatie van huisvesting voor arbeidsmigranten. Dergelijke vastgoedinitiatieven blijken in de praktijk moeilijk gerealiseerd te worden, omdat er onvoldoende draagvlak is vanuit de samenleving. Merk hierbij echter op dat de uitdagingen rondom het ontbreken van draagvlak zich niet alleen beperken tot vastgoedprojecten voor deze specifieke doelgroep. Recent onderzoek van adviesbureau Sweco toont aan dat woningbouwprojecten steeds vaker te maken krijgen met bezwaren en/of beroepsprocedures. De auteurs concluderen dat eenderde van de geplande woningen hierdoor vertraging oploopt (Quaedflieg et al., 2024).

Uit verschillende studies komt naar voren dat het ontbreken van draagvlak een belangrijk knelpunt vormt in de ontwikkeling van nieuwe huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten. Luijkx & Reedijk (2019) onderzochten hoe de bouw van tijdelijke woningen versneld kan worden. De doelgroep van dit type woningen zijn onder meer arbeidsmigranten. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de weerstand van omwonenden en andere betrokkenen een van de voornaamste redenen is voor de vertraging van dergelijke vastgoedprojecten. De beoogde doelgroep wordt daarbij beschouwd als de belangrijkste motivatie voor de weerstand. In een vergelijkbare studie van Van der Velden et al. (2019) komt ook naar voren dat zorgen over de doelgroep een doorslaggevende rol kunnen spelen in de weerstand. De auteurs stellen dat een belangrijke oorzaak voor de attitude van bijvoorbeeld omwonenden lijkt te liggen in hun perceptie ten aanzien van overlast. Verder zouden zorgen over de integratie van toekomstige bewoners een belangrijke motivatie zijn voor hun weerstand. Kortom, de probleemstelling in dit onderzoek is dus de weerstand die aanwezig is onder belanghebbenden, waardoor vastgoedinitiatieven om arbeidsmigranten te huisvesten in de praktijk moeilijk van de grond lijken te komen.

Een veelgebruikte aanpak om de weerstand te reduceren en deze om te zetten in draagvlak, is het betrekken van belangrijke actoren door middel van participatieprocessen. Bij participatie worden de stakeholders betrokken in het proces van plan- en besluitvorming. Edelenbos & Klijn (2006) betogen dat een groter maatschappelijk draagvlak voor arbeidsmigranten kan worden gerealiseerd door bewoners vroegtijdig te betrekken, hen te informeren en hun zorgen serieus te nemen. Dit kan ervoor zorgen dat misverstanden en vooroordelen verdwijnen, wat kan bijdragen aan het creëren van draagvlak. Hoewel participatie vaak als een oplossing wordt gezien, is het belangrijk om op te merken dat diverse studies beperkingen en uitdagingen hiervan aan de orde stellen. Harberink (2020)

wijst onder meer op de vertragende effecten van participatieprocessen op het bouwproces. Hoewel ze de noodzaak onderschrijft van betrokkenheid van buurtbewoners, is ze ook kritisch en stelt ze dat het niet altijd noodzakelijk is om toestemming vooraf te verkrijgen. Dijk (2021) uit vergelijkbare kritiek op de huidige participatieaanpak, die volgens hem leidt tot vertraging in de bouwproductie. De planoloog en jurist pleit voor een gedifferentieerde participatieaanpak die dient aan te sluiten bij de woningopgave. Daarin is het volgens hem van belang dat het collectieve belang prevaleert boven de individuele (buurt)belangen. Kortom, de verschillende opvattingen over de bijdrage van participatie aan draagvlakvorming resulteren er ook in dat vastgoedpartijen in de praktijk vaak zoekende zijn naar een juiste vormgeving van participatie. Deze zoektocht wordt dikwijls versterkt door de heersende perceptie dat 'juiste' participatie de realisatie van een project kan versnellen (Rijnveld & Van Schie, 2019). Wat dan de 'juiste' participatie impliceert, laat zich niet eenduidig beantwoorden. Dit is voor mij een belangrijke aanleiding om mij te verdiepen in dit vraagstuk en te onderzoeken of en hoe participatie zou kunnen bijdragen aan het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor kwalitatieve huisvesting van arbeidsmigranten.

Centrale probleemstelling en deelvragen

De hoofdvraag die onderwerp is van dit onderzoek luidt als volgt:

*Wat is de impact van **participatie** bij het creëren/vergroten van **draagvlak** onder belanghebbenden bij de ontwikkeling- en realisatie van huisvestingsprojecten voor **arbeidsmigranten**?*

Om de verschillende aspecten van dit complexe vraagstuk te onderzoeken, zijn onderstaande deelvragen geformuleerd.

Theoretisch kader:

1. *Wat is in de literatuur bekend over de factoren die een rol spelen bij de weerstand die vastgoedpartijen en andere stakeholders ervaren bij de ontwikkeling van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten?*
2. *Welke inzichten verschaft de literatuur over de bijdrage en effectiviteit van participatieprocessen?*
3. *Welke voorwaarden zijn van belang voor een succesvolle bijdrage van participatietrajecten bij het creëren/vergroten van draagvlak?*

Praktijk/Empirie:

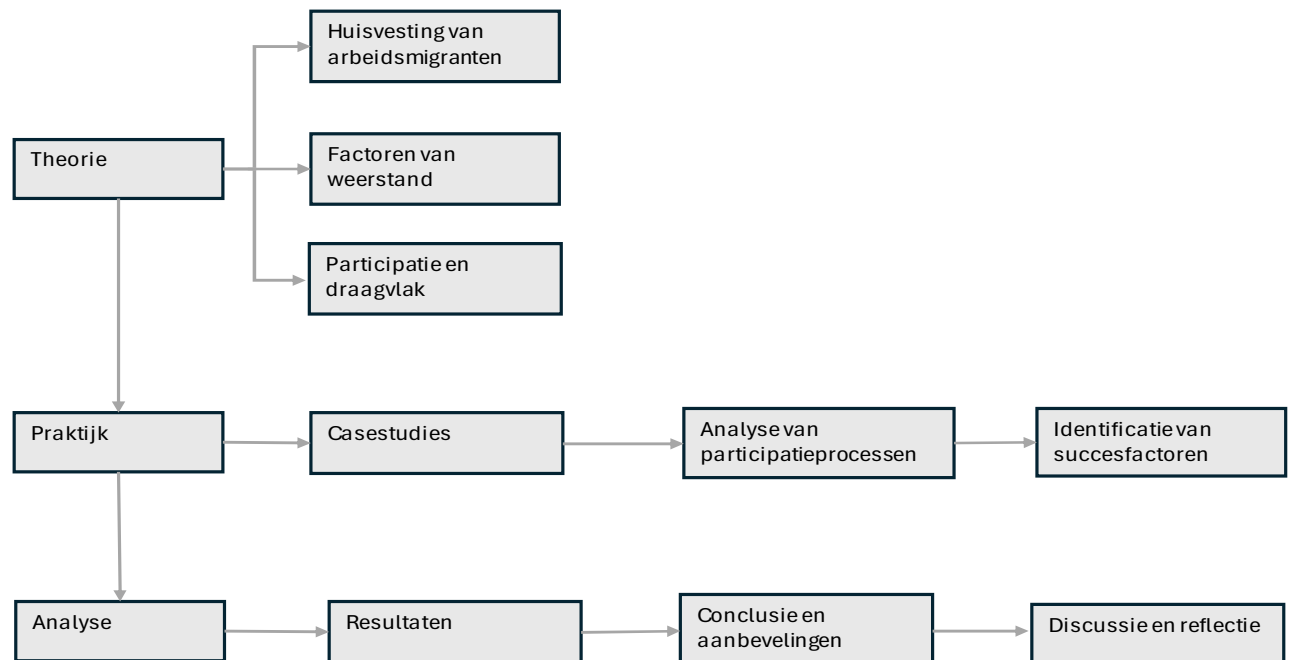
4. *Wat zijn (succes) factoren die in het participatieproces hebben geleid tot succesvolle realisatie van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten in de drie onderzochte casussen?*

1.3 Doelstelling

In dit onderzoek is de impact van participatie als tool voor het versnellen/vergroten van de planologische haalbaarheid omtrent het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten onderzocht.

1.4 Onderzoeksmodel

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de TPA-structuur. Hierbij wordt als volgt invulling gegeven aan het onderzoek: Theorie, Praktijk en Analyse (Van Hoek-Gerritsen, 2015). Onderstaand een visuele weergave van het verloop van het onderzoek.



Figuur 1: Onderzoekopzet (eigen ontwerp)

1.5 Relevantie

Participatie is geen nieuw fenomeen in de wetenschappelijke literatuur. Gezien de importantie van dit vraagstuk bij de ontwikkeling van vastgoed, kan dit op brede belangstelling rekenen. Onder meer Peek & Hopstaken (2021) en Verheul (2022) pleiten voor het actief betrekken van relevante stakeholders bij vastgoedontwikkeling, omdat dit een belangrijke randvoorwaarde is voor de haalbaarheid van het project. Tot een vergelijkbaar betoog komen ook Van der Velden et al. (2019) en Verheul & Heurkens (2021).

Hoewel er het nodige is gepubliceerd over participatie, wordt opgemerkt dat het hier veelal gaat om gangbare woningbouwprojecten. Dit onderzoek richt zich op de huisvesting van arbeidsmigranten en over deze doelgroep is weinig specifieke literatuur beschikbaar. Zoals eerder al aangehaald, lijkt er veel weerstand te zijn tegen de ontwikkeling van huisvesting voor arbeidsmigranten (Van der Velden et al., 2019; Luijkx & Reedijk, 2019). Het is daarom van belang om te doorgronden op welke manier maatschappelijk draagvlak ontstaat. Dit onderzoek tracht bij te dragen aan de wetenschappelijke literatuur door nieuwe inzichten te verschaffen over het creëren van steun bij de ontwikkeling van vastgoed voor bepaalde doelgroepen, zoals arbeidsmigranten.

Vanuit maatschappelijk oogpunt is dit onderzoek relevant, omdat het beoogt aanbevelingen te formuleren die onder meer projectontwikkelaars kunnen ondersteunen bij het uitvoeren van vastgoedprojecten voor arbeidsmigranten. Zoals hiervoor al vermeld, is er momenteel veel belangstelling voor de huisvesting van deze groep woningzoekers. De huisvesting is in kwantitatieve alsook kwalitatieve zin een aandachtspunt (Sobczyk-Turek & Cremers, 2023).

Goede huisvesting van arbeidsmigranten is echter van belang voor de Nederlandse economie. Volgens gegevens van Heyma & Vervliet (2022) dragen arbeidsmigranten ongeveer 3% bij aan het bbp. De onderzoekers verwachten daarnaast dat dit percentage in de komende jaren zal toenemen en in 2030 zal uitkomen tussen de 3,5 en 4,7%. Deze cijfers onderstrepen het belang van de arbeidsmigranten voor het behoud van de huidige welvaart. Onderzoek laat tegelijkertijd echter zien dat Nederland het moeilijker heeft op de internationale arbeidsmarkt. Zo blijkt uit data gepresenteerd door arbeidsmarktspecialist Intelligence Group dat van alle potentiële Europese arbeids- en kennismigranten ruim 90% Nederland niet ziet als een potentieel werkland (Van Eijndhoven, 2024). Kortom, er ligt een maatschappelijke opgave om dit vraagstuk op te lossen en dit onderzoek tracht hieraan bij te dragen. Door inzicht te verkrijgen in succesfactoren die samenhangen met participatie, kan de haalbaarheid van nieuwe projecten mogelijk worden vergroot.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt een contextueel kader, waarin de belangrijkste thema's en actuele uitdagingen met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten worden besproken. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de literatuurstudie gepresenteerd. Er wordt ingegaan op een aantal veelgeciteerde participatietheorieën. Daarnaast worden verschillende modellen en voorwaarden gepresenteerd om participatie te kunnen organiseren. Het hoofdstuk sluit af met de antwoorden op de eerste deelvragen. Hoofdstuk 4 behandelt daarna de methodologie, met daarin aandacht voor de onderzoeksmethode, de selectiecriteria voor de casestudies en de respondenten. In hoofdstuk 5 worden de empirische resultaten toegelicht, waarna in het zesde en laatste hoofdstuk de conclusie, aanbevelingen en reflectie worden behandeld.

2. Contextueel kader: concepten, probleemdefinitie en toekomstperspectief

In dit hoofdstuk wordt de problematiek rond het huisvesten van arbeidsmigranten verder uitgediept. Er wordt gestart met de definitie van de centrale thema's in dit onderzoek: arbeidsmigranten en participatie. Vervolgens wordt ingegaan op de huidige organisatie van de huisvesting van arbeidsmigranten, gevolgd door een analyse van bestaande knelpunten en het toekomstperspectief.

2.1 Arbeidsmigranten

In de literatuur wordt opgemerkt dat sprake is van een variëteit aan definities. Zo wordt een 'arbeidsmigrant' door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) beschouwd als een (EU-)burger die zich tijdelijk in Nederland vestigt om er te werken. Tijdelijkheid vormt hiermee een belangrijk element in de definitie van het Aanjaagteam. Ook focust het Aanjaagteam zich in haar definitie op personen afkomstig uit een EU-land.

Heyma & Vervliet (2022) kiezen in hun analyse van arbeidsmigratie in 2030 voor een bredere benadering. Onder arbeidsmigranten vallen volgens de auteurs alle werknemers met een buitenlandse nationaliteit die in dienst zijn van een Nederlandse werkgever. Een andere belangrijke toevoeging in de definitie van Heyma & Vervliet (2022), is dat zij ervan uitgaan dat de buitenlandse werknemer binnen twee maanden na aankomst in Nederland aan het werk gaat. Cremers (2020) geeft in een paper ook enkele definities weer, die gebaseerd zijn op studies van onder andere het Sociaal en Cultureel Planbureau (2015), de Sociaal-Economische Raad (2014) en het CBS (2014). Cremers analyseert in totaal acht verschillende definities. Hij concludeert daarbij dat de gemene deler is dat arbeidsmigranten werkzame personen zijn die naar Nederland trekken om er te werken, al dan niet op tijdelijke basis. Net zoals Heyma & Vervliet (2022), brengt ook Cremers geen onderscheid in de afkomst van de arbeidsmigrant. Dit in tegenstelling tot het Aanjaagteam, dat zich beperkt tot de werkzame personen uit de EU. Deze scriptie bekijkt de positie van de arbeidsmigranten integraal en om deze reden wordt voor de definitie ervoor gekozen om aan te sluiten bij de uiteenzetting door Heyma & Vervliet (2022) en Cremers (2020).

2.2 Participatie

Participatie is het andere centrale thema in dit onderzoek. Evenals bij het duiden van arbeidsmigranten, wordt er ook op het gebied van participatie in de literatuur opgemerkt dat er diverse definities worden gebruikt. Overigens is het goed om hierbij op te merken dat met participatie in dit onderzoek burgerparticipatie wordt bedoeld.

Blom et al. (2010) definiëren burgerparticipatie als: *“een initiatief van één of meer burgers dat onverplicht wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving.”* Deze definitie sluit niet helemaal aan bij de context waarin dit onderzoek plaatsvindt. Een passendere definitie die in overeenstemming is met het onderzoeksveld, wordt gevonden in de (nieuwe) Omgevingswet die per 1 januari 2024 van kracht is geworden. Daarin wordt onder participatie verstaan: *“het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit”* (Dieperink, 2016). Deze definitie dekt voldoende de lading, gezien de verschillende onderzoekselementen die hierin terugkomen.

2.3 Huisvesting van arbeidsmigranten

In het vorige hoofdstuk is al kort benoemd dat huisvesting van arbeidsmigranten een belangrijke uitdaging vormt. Uit verschillende onderzoeken naar dit thema komt naar voren dat momenteel sprake is van een tekort van ruim 100.000 woonplekken (Expertisecentrum Flexwonen, 2023; Lukassen, 2024). Deze paragraaf bespreekt allereerst de huidige organisatie van de huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op de knelpunten in de bestaande organisatie en tot slot wordt een aantal oplossingen besproken dat erop is gericht de woonsituatie van arbeidsmigranten te verbeteren.

2.3.1 De huidige organisatie van arbeidsmigrantenhuisvesting

De bestaande huisvesting van arbeidsmigranten is op verschillende manieren georganiseerd. Hierbij spelen een aantal facetten een belangrijke rol, zoals het type arbeidsmigrant, regio, beschikbare voorzieningen en arbeidsomstandigheden (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). In de huidige organisatie van het huisvestingsvraagstuk zijn doorgaans de volgende partijen betrokken: werkgevers, uitzendbureaus en particuliere verhuurders. Onderzoek van Sobczyk-Turek & Cremers (2023) naar de huidige woonsituatie van arbeidsmigranten biedt in dit verband een aantal belangrijke inzichten. Uit de gepresenteerde data volgt dat het overgrote deel van de arbeidsmigranten in tijdelijke huisvesting verblijft. Hierbij geldt dat bij ruim 60% van de ondervraagden sprake is van een koppeling tussen de huisvesting en het werk. Anders gezegd: het verlies van de baan impliceert in deze gevallen vaak ook het verlies van de woonruimte. De afhankelijkheid van de werkgever is in deze situaties dan ook groot te noemen. Naast het risico op dakloosheid zijn er ook zorgen over (financiële) benadeling en uitbuiting van de arbeidsmigranten (Adviesraad Migratie, 2024).

Wanneer er wordt gekeken naar de typologie huisvesting, dan valt in het onderzoek van Sobczyk-Turek & Cremers (2023) op dat circa 20% wordt ondergebracht in een onzelfstandige woonruimte, zoals een camping, recreatiepark en op het terrein van de werkgever. Het aandeel arbeidsmigranten dat in een reguliere woning verblijft, bedraagt 67%, waarbij 27% over een eigen (koop)woning beschikt en 40% gebruikmaakt van de particuliere verhuurmogelijkheden. Verder komt uit het rapport naar voren dat er belangrijke verschillen worden waargenomen tussen de arbeidsmigranten. Het onderzoek laat zien dat arbeidsmigranten met hooggekwalficeerde banen vaker beschikken over een eigen woning. Van de ondervraagden geeft 50% aan dat dit geval is. Bij arbeidsmigranten met laaggekwalficeerde banen ligt dit percentage rond de 20%.

2.3.2 Uitdagingen en knelpunten

De huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland is over het algemeen een complexe opgave (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). Zoals hiervoor al gesteld, ligt er een kwantitatieve uitdaging om het bestaande tekort van circa 100.000 woonplekken op te lossen. Het Parool berichtte onlangs nog dat arbeidsmigranten de lijst aanvoeren van mensen die in Amsterdam buiten slapen. De auteurs concluderen dat dit in 80% van de gevallen aan de orde is (Van Dongen & Herter, 2025). Ook in kwalitatieve zin is er nog veel werk aan de winkel. De noodzaak wordt al langer onderkend en deze blijkt ook uit de 'Verklaring voor goede tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten' die alweer uit 2012 dateert. Hierin spraken 17 partijen, waaronder gemeenten, uitzendorganisaties en werkgevers af om de huisvesting van arbeidsmigranten van een kwaliteitsimpuls te voorzien (Lange et al.,

2023). De commissie Roemer adresseerde in haar onderzoeksrapport 3 jaar geleden kwaliteit ook als een van de belangrijkste aanbevelingen. Hoewel dus aan goede intenties geen gebrek, wijst onderzoek echter uit dat de kwaliteit van de leefomstandigheden nog altijd een actueel thema is. Lukassen (2024) concludeert onder meer dat de actuele woonsituatie van arbeidsmigranten in veel gevallen schrijnend is te noemen. De kwaliteit van de woningen voldoet vaak niet aan de basisvereisten, hetgeen ook wordt bevestigd door het feit dat de huisvesting in slechts 25% van de gevallen voldoet aan de certificeringsvereisten. Het onderzoek toont verder aan dat de huidige tekorten leiden tot negatieve effecten, zoals overbewoning en buitenproportionele huurprijzen. Huren vormen vooral in de stedelijke gebieden, waar de prijzen hoog zijn, een behoorlijke uitdaging. Wanneer een woning wordt gevonden, kan het voorgaande leiden tot overmatige uitgaven voor de huisvesting. Voor veel arbeidsmigranten is betaalbaarheid daarom een belangrijke factor bij het zoeken naar huisvesting, waarbij de huurkosten in verhouding moeten staan tot hun inkomen en andere uitgaven (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020; Köster Advocaten, 2024). Tot slot wijst eerder onderzoek van Sobczyk-Turek & Cremers (2023) ook uit dat nog belangrijke stappen gezet kunnen worden in het kwalitatieve aanbod van arbeidsmigrantenhuisvesting. De onderzoekers signaleren behalve overbewoning en hoge huren ook een gebrek aan basisvoorzieningen, zoals sanitaire voorzieningen en slechte bouwkwaliteit.

2.3.3 Toekomstperspectieven en oplossingen

De uitdagingen rondom de kwaliteit van de huisvesting van arbeidsmigranten worden breed herkend. In de afgelopen jaren zijn hierom verschillende initiatieven genomen om de huisvestingsmogelijkheden te verbeteren. Onder leiding van oud-politicus Roemer is in 2020 een belangrijk rapport uitgebracht over de woon- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten. Het rapport bevat een brede set aanbevelingen gericht op het verbeteren van de positie van de arbeidsmigranten. De commissie pleit onder meer voor scheiding van werk en huisvesting, een actieve rol van de gemeente op het gebied van huisvesting en strengere handhaving van normen (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). Een belangrijk voortvloeisel van het 'Roemer rapport' is de Wet goed verhuurderschap, die in 2023 van kracht is geworden. Bezien vanuit het scriptieonderwerp kan worden gesteld dat een belangrijke doelstelling van de wet gericht is op het verbeteren van de positie van de arbeidsmigranten. Om deze te realiseren worden eisen gesteld aan alle verhuurders en verhuurbemiddelaars. Een goed voorbeeld hiervan is een bepaling die verplicht om huur- en arbeidsovereenkomsten los van elkaar te koppelen. Voor de arbeidsmigranten impliceert deze maatregel dat ze hierdoor minder afhankelijk worden van de werkgever. Concreet houdt dit in dat verlies van baan niet leidt tot beëindiging van het huurcontract en daarmee uitzetting uit de woning (Wever et al., 2024). Om handhaving hierop mogelijk te maken, biedt de wet gemeenten een aantal mogelijkheden. Zo is een verhuurdervergunning ingevoerd die extra eisen stelt aan de verhuur van woon- en verblijfsruimte voor arbeidsmigranten. Verder geldt voor de gemeenten per 1 januari 2024 een wettelijke verplichting om een meldpunt in te stellen tegen ongewenst verhuurbedrag (Van Gennip, 2023).

Om de huisvestingsopgave voor aandachtsgroepen, waaronder arbeidsmigranten, te vergroten, wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe initiatiefwet genaamd 'Versterking regie volkshuisvesting'. Het wetsvoorstel moet ervoor gaan zorgen dat gemeenten de regie krijgen over het volkshuisvestingsprogramma. Hiermee worden ze in staat gesteld om actief te sturen op de kwantitatieve opgave, waarbij voldoende rekening dient te worden gehouden

met de woonopgave voor de verschillende doelgroepen. De positie van de arbeidsmigranten wordt met dit voorstel verbeterd, omdat deze specifieke huisvestingsopgave verplicht dient te worden opgenomen in het volkshuisvestingsprogramma van de gemeenten. De verwachting is dat de bijzondere aandacht zal resulteren in meer en kwalitatief betere huisvesting voor arbeidsmigranten (Van Gennip, 2023).

Tot slot is het in kader van de (overheids)ambitie om de huisvestingsopgave van arbeidsmigranten structureel te verbeteren goed om een aantal praktijkobservaties hier te noemen. In de regio Hart van Brabant werken bijvoorbeeld gemeenten en provincies actief samen aan de doelstelling om meer én kwalitatievere huisvesting te realiseren. De betrokken instanties hebben de ambities vastgelegd in een regionaal afsprakenkader. Er zijn verschillende afspraken gemaakt, zoals het formuleren van een gemeentelijk beleidskader dat gericht is op het faciliteren van de huisvesting van arbeidsmigranten. Daarnaast dienen nieuwe locaties woonruimte te bieden aan maximaal 2 personen (Van der Velden & Heeger, 2022).

Een ander praktijkvoorbeeld speelt zich af in Rivierenland, waar gemeenten en marktpartijen, waaronder huisvesters, uitzenders en werkgevers, samenwerken aan het huisvestingsvraagstuk voor arbeidsmigranten. Opvallend in deze samenwerking is de focus op het realiseren van huisvesting in de directe omgeving van de werklocaties. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de arbeidsmigranten veelal in andere gemeenten verblijven dan ze werken, met als gevolg druk op de lokale woningmarkt en een toenemend aantal vervoersbewegingen. Het creëren van de huisvesting dichtbij het werk geldt dan ook als een van de belangrijke speerpunten van het gezamenlijke uitvoeringsprogramma (Van der Heijden & Van Klaveren, 2024).

2.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk is de huidige organisatie van de huisvesting van arbeidsmigranten in Nederland de revue gepasseerd. Samenvattend kan worden gesteld dat de huisvesting een complex vraagstuk is. Voor een belangrijk deel komt dit door het feit dat deze op verschillende manieren is georganiseerd en daarbij ontbreekt het aan regie. Hierbij geldt over het algemeen dat het aanbod van de huisvesting hoofdzakelijk wordt geregeld door een drietal partijen: werkgevers, uitzendbureaus of particuliere verhuurders. Een belangrijk aandachtspunt in dit verband is de koppeling tussen arbeid en huisvesting. Doorgaans geldt dat verlies van werk ook gevolgen heeft voor de woonruimte. Verder blijkt uit verschillende onderzoeken dat de kwaliteit- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten in veel gevallen ondermaats zijn. Overbewoning, slecht onderhouden woonruimte en buitenproportionele huurprijzen zijn enkele veelvoorkomende misstanden in de bestaande huisvestingspraktijk van arbeidsmigranten.

Om de uitdagingen in het bestaande huisvestingsproces te verbeteren, zijn verschillende initiatieven ondernomen. Hierbij is het goed om te vermelden dat de aanbevelingen uit het Roemer-rapport een belangrijke rol hebben gespeeld. In 2023 is bijvoorbeeld de Wet goed verhuurderschap ingevoerd, waarin de ontkoppeling van de huur- en arbeidsovereenkomsten is geregeld. Deze verbetert de positie van de arbeidsmigranten, omdat hiermee de werkgeversafhankelijkheid wordt verminderd. Ook krijgen gemeenten meer handhavingsinstrumenten, waaronder een verhuurdervergunning en een meldpunt tegen misstanden. Verder is momenteel het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

in de maak, waarin wordt geregeld dat de huisvesting van arbeidsmigranten een vaste plaats krijgt in het volkshuisvestingprogramma. Tot slot zijn op het gebied van de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten in de praktijk verschillende succesvolle (regionale) samenwerkingen waar te nemen tussen gemeenten, provincies en marktpartijen. Kortom, aangenomen wordt dat de bijzondere aandacht kan resulteren in meer en kwalitatief betere huisvesting voor deze urgente groep woningzoekenden.

3. Theoretisch kader: probleemanalyse, concepten van participatie en procescriteria

Dit hoofdstuk bespreekt de inzichten die zijn verkregen op basis van een verkenning van de bestaande (wetenschappelijke) literatuur. Er wordt gestart met een analyse van de drijvers van de weerstand tegen huisvesting van arbeidsmigranten. Vervolgens wordt het concept van participatie besproken. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de verschillende participatiemethoden en de effectiviteit hiervan op het creëren van draagvlak. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de beschrijving van een aantal voorwaarden c.q. criteria die bepalend kunnen zijn voor het succes van participatie.

3.1 Draagvlakvorming: motieven voor weerstand

Het ontwikkelen van vastgoed voor de huisvesting van arbeidsmigranten is een uitdagende opgave. Dergelijke initiatieven kunnen over het algemeen op weinig enthousiasme rekenen, zoals recentelijk ook bleek bij de presentatie van een vastgoedproject in Wagenberg (Verlinden, 2025). Volgens het artikel in het Brabants Dagblad ageren omwonenden tegen het plan, omdat ze zich zorgen maken over mogelijke overlast en druk op voorzieningen. Dit recente voorbeeld staat niet op zich. Ook elders in het land zijn verschillende plannen vertraagd en zelfs gestrand vanwege de weerstand van bijvoorbeeld buurtbewoners (Lukassen, 2024; Toe Laer & Kamers, 2023). Voor het creëren van draagvlak is het daarom relevant om inzicht te hebben in de oorzaken van weerstand. Uit de literatuur blijkt dat er een variëteit aan drijvers van weerstand is. Deze paragraaf behandelt de theoretische inzichten en geeft hiermee antwoord op de deelvraag: *Wat is in de literatuur bekend over de factoren die een rol spelen bij de weerstand die vastgoedpartijen en andere stakeholders ervaren bij de ontwikkeling van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten?* Het is belangrijk om op te merken dat er beperkte specifieke literatuur beschikbaar is over arbeidsmigranten en daarom zijn studies geanalyseerd die zich richten op een vergelijkbare doelgroep.

3.1.1 Sociaal-culturele factoren en vooroordelen

“Iedereen wil nette huisvesting, maar niemand wil ‘Polenhotel’ in de achtertuin”. Dit citaat van Lukassen (2024) verwijst naar het fenomeen dat ‘Not In My Backyard’ wordt genoemd, NIMBY in het kort. De literatuur toont aan dat de weerstandsfactoren grotendeels gerelateerd zijn aan dit principe. De essentie hiervan is dat mensen in wezen het belang van een specifiek initiatief begrijpen, maar dit alleen accepteren zolang de ontwikkeling niet in hun directe omgeving plaatsvindt (Van der Velden et al., 2023).

Ook vastgoedprojecten voor arbeidsmigranten hebben te maken met bezwaren die worden gedreven door een NIMBY-houding (Bakker, 2018). Volgens de literatuur is de weerstand die hieruit voortkomt voornamelijk te wijten aan vooroordelen over de doelgroep. Van der Velden et al. (2023) hebben een onderzoek gedaan naar de weerstand tegen flexwonen. Een belangrijke conclusie van hun studie is dat de beoogde doelgroep van de flexwoningen, veelal spoedzoekers zoals arbeidsmigranten, een belangrijke voorspeller is van weerstand. De auteurs zien in onbekendheid met de doelgroep een belangrijke verklaring voor de attitude van omwonenden. De vooroordelen leiden uiteindelijk tot bezorgdheid over overlast, criminaliteit en integratie (Kool, 2021). Volgens Van der Velden et al. (2023) wordt het gevoel versterkt doordat incidenten vaak uitgebreid in de media worden besproken. Ook Brown

(2016) betoogt dat (mis)percepties over de doelgroep een belangrijke katalysator zijn voor weerstand onder buurtbewoners. Brown deed onderzoek naar de barrières bij tijdelijke huisvestingsprojecten. Gebrek aan steun van de buurtgemeenschap komt volgens haar door heersende stigma's over het huisvesten van kwetsbare groepen. Buurtbewoners zouden volgens de auteur vooropgezette percepties hebben met betrekking tot de doelgroep. Deze percepties resulteren uiteindelijk in zorgen over veiligheid, integratie en uiterlijke vermindering van de buurt. De weerstand wordt vaak versterkt door het gebrek aan wederzijdse interactie en begrip (Soeterbroek, 2022; Brown, 2016).

3.1.2 Economische zorgen en belangen

Verschillende studies wijzen erop dat bezorgdheid over de mogelijke impact op de woningwaarde een belangrijke rol speelt in de attitude van de buurtbewoners. Kool (2021) bestudeerde in haar masterscriptie de factoren die de steun voor tijdelijke woonprojecten beïnvloeden en concludeert daarin dat vrees voor een mogelijke waardedaling gerelateerd is aan de opvattingen over de doelgroep van de woningen. Een goed voorbeeld in dit verband is de aankondiging vorig jaar van een asielzoekerscentrum in Nijverdal. De spanningen onder de buurtbewoners liepen hoog op en deze werden voor een belangrijk deel gedreven door zorgen over een mogelijke waardedaling van hun huizen (De Kleine, 2024). Onderzoek toont aan dat de bezorgdheid over waardedaling door de komst van bijvoorbeeld asielzoekers niet geheel onterecht is. Droës & Koster (2023) analyseerden de impact van een nieuwe asielzoekerscentrum op de waarde van de nabijgelegen huizen. Ze betrekken in hun analyse 155.000 woningen en 195.000 transacties en komen daarbij tot de conclusie dat de impact het grootst is voor de woningen die gesitueerd zijn binnen een straal van 2 kilometer van het asielzoekerscentrum. Voor de huizen die hier buiten zijn gelegen, wordt de impact als nihil beschouwd. Verder valt in de analyse op dat de impact op de woningwaarde ook afhankelijk is van de grootte van het asielzoekerscentrum en het type wijk. Er wordt vastgesteld dat de invloed beperkt is in de situaties van kleinere asielzoekerscentra en centra die zich in gemengde wijken bevinden. Eerder onderzoek van Daams et al. (2019) toont eveneens aan dat asielzoekerscentra invloed hebben op de waarde van omliggende woningen. Uit deze studie komt naar voren dat de invloed het grootst is voor opvanglocaties met meer dan 500 inwoners. Er is een gemiddelde afname van ongeveer 9% waargenomen en deze geldt met name voor niet-stedelijke gebieden.

3.1.3 Problemen in communicatie en vertrouwen in de betrokken partijen

Tot slot zijn er allerhande factoren op het gebied van communicatie en vertrouwen die weerstand onder stakeholders kunnen activeren.

Communicatiegerelateerde factoren

Verschillende studies tonen aan dat een gebrek aan communicatie en transparantie een belangrijke oorzaak is van weerstand. Brown (2016) concludeert dat weerstand onder de buurtbewoners ontstaat wanneer zij niet of te laat betrokken worden bij de besluitvorming. Haar onderzoek laat bovendien zien dat onvoldoende of tekortschietende informatie een belangrijke rol speelt in de weerstand onder de inwoners. Ook Soetenbroek (2022) wijst in zijn essay op tijdige betrokkenheid van buurtbewoners bij de planvorming. De auteur stelt dat vroege betrokkenheid de weerstand zal verminderen en daarnaast resulteert dit over het algemeen in een verbeterde kwaliteit van plannen. Soetenbroek benadrukt dat het wel van belang is dat buurtbewoners ook serieus de ruimte krijgen om actief te participeren. De

weerstand ontstaat juist wanneer de indruk wordt gewekt dat bewoners actief kunnen deelnemen, maar in de praktijk blijkt dat de mogelijkheden voor inbreng beperkt zijn.

Vertrouwen in de betrokken partijen

De tweede categorie bezwaren heeft betrekking op de houding van buurtbewoners ten opzichte van de betrokken partijen, zoals de gemeente en de projectontwikkelaar. Bij de gemeente kan het gaan om wantrouwen dat niet direct verband houdt met het project zelf, maar voortkomt uit onvrede over andere zaken die in de ogen van de buurtbewoners niet goed zijn opgepakt door de gemeente. Draagvlak voor nieuwe initiatieven in de buurt zal hierdoor beperkt aanwezig zijn. Naast de rol van de gemeente kan volgens Van der Velden et al. (2023) de reputatie van de betrokken projectontwikkelaar een belangrijke rol spelen bij draagvlak voor het project. Projectontwikkelaars hebben over het algemeen geen al te beste imago en dit is volgens de auteurs vaak al reden genoeg voor buurtbewoners om een negatieve houding aan te nemen.

3.1.4 Conclusie

In deze paragraaf zijn de belangrijkste factoren van weerstand aan de orde geweest. De beschrijving en analyse van deze aspecten bieden hiermee een goed inzicht om de eerste deelvraag te kunnen beantwoorden.

Deelvraag 1: Wat is in de literatuur bekend over de factoren die een rol spelen bij de weerstand die vastgoedpartijen en andere stakeholders ervaren bij de ontwikkeling van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten?

Op basis van de literatuur kan worden geconcludeerd dat de weerstand tegen huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten van verschillende factoren afhankelijk is. De eerste categorie bezwaren houdt verband met sociaal-culturele elementen en vooroordelen over de doelgroep. Opgemerkt wordt dat een belangrijk deel van deze bezwaren wordt gedreven door het 'NIMBY-principe'. Mensen zien weliswaar de noodzaak van de huisvesting van arbeidsmigranten in, echter zolang de realisatie maar niet in de directe omgeving plaatsvindt. Volgens de literatuur wordt deze houding met name gedreven door vooroordelen over de doelgroep. De onbekendheid en hiermee samenhangende vooroordelen leiden uiteindelijk tot bezorgdheid over overlast, criminaliteit en integratie. Bij de tweede categorie bezwaren gaat het om economische motieven die weerstand activeren. Hier spelen met name zorgen over de mogelijke gevolgen voor de woningwaarde een belangrijke rol in de attitude van de omwonenden. In dit verband wordt opgemerkt dat onderzoek laat zien dat de zorgen niet onterecht zijn. Zo blijkt uit verschillende studies naar de gevolgen van de komst van een asielzoekerscentrum dat deze een negatieve impact heeft op de waarde van de omliggende woningen.

Tot slot volgt uit de literatuur dat omissies in de communicatie en vertrouwen in de betrokken partijen een belangrijke rol kunnen spelen in hoe de verschillende actoren zich kunnen opstellen. Bij communicatie gaat het om aspecten zoals tijdigheid, transparantie en actieve betrokkenheid. En tenslotte het vertrouwen in de betrokken partijen. Het imago van organisaties zoals de gemeente en de projectontwikkelaar is hier vooral van belang.

3.2 Participatie: bijdrage aan draagvlakvorming

Met het verkrijgen van inzicht in de drijvers achter de weerstand, kan nu gekeken worden naar de rol die participatie mogelijk zou kunnen vervullen bij het omzetten van de weerstand in draagvlak. In deze paragraaf staat het concept van participatie centraal. Op het gebied van vastgoedontwikkeling geldt dit als een belangrijk thema en de importantie is met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 verder toegenomen. Participatie heeft hierin namelijk een prominente(re) plaats gekregen en wordt in een aantal gevallen zelfs verplicht gesteld. Naast de bespreking van de (juridische) positie van participatie, besteedt de paragraaf aandacht aan de verschillende participatiemethoden en tot slot worden de voorwaarden besproken voor het succesvol inzetten van participatie. Het resultaat van deze paragraaf is de beantwoording van de tweede deelvraag: *Welke inzichten verschaft de literatuur over de bijdrage en effectiviteit van participatieprocessen?*

3.2.1 Participatie in de Omgevingswet

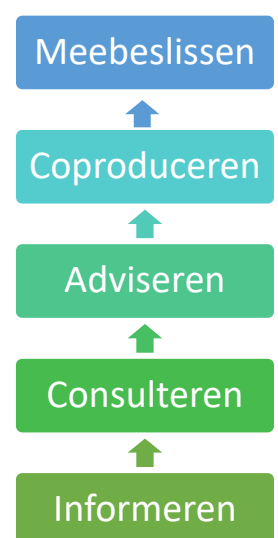
Zoals hiervoor al vermeld, is de Omgevingswet op 1 januari 2024 van kracht geworden. De wet integreert ruim twintig bestaande wetten en introduceert een viertal kernprincipes die van groot belang zijn voor de manier waarop ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland worden vormgegeven, gereguleerd en gerealiseerd (Middelkoop, 2024). Een essentieel onderdeel van de Omgevingswet en een belangrijk onderwerp voor dit onderzoek is de rol van participatie. De nieuwe wet legt namelijk een grote nadruk op het stimuleren van vroegtijdige betrokkenheid, zodat burgers en andere belanghebbenden eerder en actiever betrokken raken bij plannen en projecten in hun omgeving. Deze aanpak heeft twee doelen. Allereerst kan vroegtijdige betrokkenheid cruciaal zijn voor het creëren van draagvlak en daarnaast wordt de maatschappij hierdoor actief betrokken bij het ontwikkelen van plannen (Barnhoorn & Van Mannekes, 2024). De Omgevingswet onderscheidt daarbij twee soorten vergunningsaanvragen: een aanvraag voor een activiteit binnen een omgevingsplan (OPA) en een aanvraag voor een activiteit buiten het omgevingsplan, kortweg BOPA (Middelkoop, 2024). Dit onderscheid heeft implicaties voor de manier waarop participatie vorm dient te worden gegeven. Bij een OPA geldt in de basis geen verplichting tot participatie. De projectontwikkelaar is uitsluitend verplicht om informatie te verstrekken. Anders gezegd: de ontwikkelaar moet aantonen of sprake is geweest van participatie. Zodra de ontwikkelaar heeft gekozen voor deelname, dient hij te verduidelijken op welke wijze deze heeft plaatsgevonden en welke resultaten hieruit voortkomen (Hobma, 2022). De BOPA daarentegen heeft betrekking op aanvragen voor vergunningen voor activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan (Hobma, 2022). Hier geldt een verplichting tot het organiseren van participatie. Het is belangrijk om te benadrukken dat de verplichting niet van toepassing is op alle activiteiten die buiten het omgevingsplan plaatsvinden, maar uitsluitend op specifieke activiteiten die de gemeenteraad in een raadsbesluit heeft vastgelegd (Hobma, 2022). Voor de projecten die deel uitmaken van het raadsbesluit, dragen de ontwikkelaars een grotere verantwoordelijkheid om participatie te regelen en hierover verslag uit te brengen. Als de ontwikkelaar niet aan de participatieverplichting voldoet, kan het voorkomen dat de vergunningsaanvraag niet wordt behandeld en zal dit besluit in de praktijk tot projectvertraging leiden (Barnhoorn & Van Mannekes, 2024). Vanuit het oogpunt van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat de Omgevingswet mogelijkheden biedt om door middel van participatie het draagvlak voor huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten te vergroten. Door de focus op tijdige betrokkenheid stelt de wet initiatiefnemers in staat om maatschappelijke weerstand

effectiever te beheersen en bewoners en andere belanghebbenden actief te betrekken bij het ontwerp en de uitvoering van projecten. Naast het creëren van draagvlak zijn verschillende redenen voor ontwikkelaars aan te wijzen waarom het loont om participatie zelf te organiseren. Uit een studie naar particulier georganiseerde participatie komt naar voren dat deze kan bijdragen aan onder andere de mogelijkheid om het imago van het project te verbeteren, het verkrijgen van suggesties voor het verrijken van het plan en tot slot kan participatie bijdragen aan het voorkomen van rechtszaken en projectvertragingen (Verheul & Heurkens, 2021).

3.2.2 Participatiemethoden

In de literatuur worden verschillende vormen van participatie onderscheiden. Het valt daarbij op dat veelal gebruik wordt van de ladder als metafoor. De grondlegger van deze zogenaamde 'participatieladder' is de Amerikaanse sociologe Sherry Arnstein. In haar wetenschappelijke publicatie analyseert ze hoe Amerikaanse burgers worden betrokken in ruimtelijke ordeningsprocessen. Arnstein (1969) onderscheidt in haar model acht treden van participatie. Deze rangschikking is gebaseerd op de mate van zeggenschap die burgers hebben. De verschillende niveaus, variërend van manipulatie tot burgercontrole, categoriseert Arnstein in een drietal hoofdgroepen: niet-participatie, symbolische participatie en daadwerkelijke participatie. De onderste twee lagen in het model, manipulatie en therapie, worden door Arnstein beschouwd als vormen van non-participatie. Het idee is om burgers hier vooral het idee te geven dat ze betrokken zijn. Van invloed is echter geen sprake. Dit geldt in belangrijke mate ook voor de niveaus informatie, consultatie en verzoening. Arnstein ziet deze categorieën als vormen van schijnparticipatie. Hoewel burgers bij consultatie en verzoening de ruimte krijgen om mee te denken, geldt ook voor deze niveaus dat hun uiteindelijke invloed op de besluitvorming als beperkt kan worden beschouwd. Voor daadwerkelijke invloed van burgers dienen we ons te richten op de bovenste lagen van het model. Deze hogere niveaus, die bestaan uit partnerschap, delegatie en burgercontrole, bieden burgers de mogelijkheid om actief te participeren en waarbij hen ook de ruimte wordt geboden om (mee) te beslissen.

Het concept van Arnstein heeft veel navolging gekregen. Zo ook in Nederland, waar Edelenbos & Monnikhof (2001) eveneens een participatieladder hebben ontwikkeld. Een belangrijk verschil met het model van Arnstein (1969) is het aantal participatieniveaus. Zoals hiervoor al gesteld, worden de onderste twee treden in het model van Arnstein, respectievelijk manipulatie en therapie, niet als participatie beschouwd. Dit is voor Edelenbos & Monnikhof (2001) ook aanleiding geweest om deze treden uit hun model te laten. In de ladder worden vijf participatieniveaus onderscheiden, beginnend bij informeren en oplopend tot meebeslissen. De centrale gedachte van deze onderscheiding is in de basis gelijk aan de uitwerking van Arnstein. De auteurs gaan er eveneens vanuit dat de hoogte op de ladder een goede indicatie kan zijn van de invloed van de burgers op de besluitvorming. Het model van Edelenbos & Monnikhof bespreekt, naast de verschillende participatieniveaus, ook manieren waarop participatie vervolgens vorm kan worden gegeven.



Figuur 2: participatieladder van Edelenbos & Monnikhof (eigen ontwerp)

3.2.3 Participatieladders en de implicaties voor draagvlakvorming

Deze paragraaf gaat in op de vraag wat de implicatie is van besproken participatieladders voor het creëren van draagvlak. Door verschillende auteurs wordt betoogd dat er een correlatie bestaat tussen de hoogte op de ladder en het succes van participatietrajecten (zie onder andere Van der Velden et al., 2023). Michels & De Graaf (2010) bekeken aan de hand van een tweetal casestudies de impact van participatie op beleidsvorming in twee Nederlandse gemeenten. Hun studie toont een aantal belangrijke effecten aan. In de eerste plaats concluderen de auteurs dat participatie leidt tot grote betrokkenheid en verantwoordelijkheid onder burgers. In de tweede plaats zorgt het vroegtijdig participeren van burgers voor wederzijds begrip. Dit wordt bereikt doordat mensen worden aangemoedigd met elkaar in debat te gaan en hierdoor meer begrip krijgen voor elkaars overtuigingen. Dit kan volgens de auteurs ook tot draagvlak leiden voor bepaalde vraagstukken. In dit verband wordt door de onderzoekers wel aandacht gevraagd voor een aantal zaken. Een belangrijk probleem dat zich kan voordoen, is de afwezigheid van actieve deelname van bepaalde groepen. Uitsluiting van bepaalde groepen kan ertoe leiden dat sommige stille stemmen niet worden gehoord, wat kan resulteren in een lager vertrouwen van de burgers in de overheid. Een tweede aandachtspunt betreft de verwachtingen. De studie laat zien dat de meeste burgers met enthousiasme participeren, omdat ze gesterkt worden door het gevoel dat ze kunnen bijdragen aan verbetering in hun buurt. Een veelvoorkomende valkuil is volgens Michels & De Graaf (2010) de teleurstelling die kan ontstaan door te hoge verwachtingen van de deelnemers, waardoor deze tijdens het proces afhaken of besluiten niet meer deel te nemen aan toekomstige projecten. Eerder onderzoek van Leyenaar (2009) toont ook aan dat een hoger participatieniveau bijdraagt aan draagvlak voor beleid en/of besluitvorming. Leyenaar heeft onderzoek gedaan naar de effecten van de inzet van burgerfora op het creëren van draagvlak voor politieke beslissingen. Bezien vanuit de participatieladders kan gesteld worden dat een burgerforum zich op het niveau van adviseren bevindt. Leyenaar komt tot de conclusie dat inzet van fora tot tevredenheid leidt onder de deelnemende burgers en overheid. Het proces leidt tot meer consensus tussen de betrokken actoren en specifiek voor de burgers geldt dat hun kennis en zelfvertrouwen gedurende het proces significant zijn gestegen, hetgeen uiteindelijk ook leidt tot een positieve aanbeveling van het vraagstuk.

3.3 Voorwaarden voor succesvolle participatie

In de voorgaande paragrafen is helder geworden dat de attitude van buurtbewoners ten opzichte van het huisvesten van arbeidsmigranten van verschillende factoren afhankelijk is. Zo blijkt dat onder meer dat tijdige betrokkenheid van buurtbewoners in het participatieproces een belangrijke demper kan zijn van weerstand (Van der Velden et al., 2023; Soeterbroek, 2022; Brown, 2016). Dit roept de vraag op welke (rand)voorwaarden ingevuld dienen te worden die kunnen bijdragen aan een succesvol participatietraject. Hierbij is het goed om op te merken dat 100% draagvlak voor dergelijke huisvestingsprojecten een illusie is (Van der Velden et al., 2023). Volgens de auteurs moet daarom gefocust worden op het ten uitvoer brengen van goede plannen en niet zozeer op het bereiken van 100% enthousiasme onder de belanghebbenden. De uitwerking van deze paragraaf leidt tot de beantwoording van de derde deelvraag: *Welke voorwaarden zijn van belang voor een succesvolle bijdrage van participatietrajecten bij het creëren/vergroten van draagvlak?*

3.3.1 Strategisch OmgevingsManagement

Voor het verkrijgen van inzicht in de voorwaarden die van belang zijn voor het effectief vormgeven van participatietrajecten en het bevorderen van draagvlak in complexe situaties, wordt gebruikgemaakt van de methodiek van Wesselink. Wesselink (2022) biedt in zijn Handboek Strategisch OmgevingsManagement (SOM) verschillende inzichten die van invloed kunnen zijn op het vormgeven van participatietrajecten en het bevorderen van draagvlak in complexe situaties. De auteur behandelt diverse aspecten die een belangrijke rol kunnen spelen bij het winnen van publieke steun bij gevoelige onderwerpen, zoals de huisvesting van arbeidsmigranten. Het gaat hierbij om belangrijke principes van samenwerking, communicatie en belangenafweging. Wesselink biedt hierbij onder meer concrete strategieën voor stakeholderanalyse, vertrouwen opbouwen en omgaan met weerstand. Onderstaand worden deze handvatten verder uitgediept.

Omgevingsanalyse en actorenkaart

Een belangrijke eerste stap binnen de SOM-methodiek is het uitvoeren van een grondige omgevingsanalyse, gevolgd door het opstellen van een actorenkaart. Op deze manier worden relevante stakeholders geïdentificeerd en worden hun belangen in kaart gebracht. Bij de ontwikkeling van huisvesting voor arbeidsmigranten zijn doorgaans verschillende stakeholders betrokken. Op gemeentelijk niveau spelen bijvoorbeeld beleidsmakers en ambtenaren een belangrijke rol in de planvorming en toetsing. Verder dient op buurniveau rekening te worden gehouden met de rol van omwonenden. Zoals in de vorige paragraaf al toegelicht, vormt de weerstand onder omwonenden een belangrijk knelpunt bij de ontwikkeling van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten (Luijckx & Reedijk, 2019). Hierom is het belangrijk om de belangen van omwonenden goed in ogenschouw te nemen. Tot slot is een diverse groep indirecte belanghebbenden te onderscheiden, zoals werkgevers, lokale belangengroepen en buurtverenigingen. Wesselink (2022) legt grote nadruk op het vaststellen van zowel directe als indirecte belanghebbenden. Hierdoor zijn we in staat om weerstand op tijd te identificeren en specifieke strategieën te creëren om diverse groepen bij het proces te betrekken. Dit is volgens de auteur noodzakelijk, omdat de belangen tussen de diverse stakeholders kunnen verschillen. Omwonenden kunnen bijvoorbeeld bezorgd zijn over overlast of verloedering, terwijl werkgevers vooral behoefte hebben aan snelle en passende huisvesting voor hun medewerkers.

Communicatie en transparantie

Binnen de SOM-methodiek geldt communicatie als een kernaspect. Wesselink (2022) geeft aan dat transparante communicatie van cruciaal belang is voor het opbouwen van vertrouwen en het voorkomen van misverstanden. Bij gevoelige projecten, zoals de huisvesting van arbeidsmigranten, is volgens de auteur essentieel dat relevante stakeholders goed worden geïnformeerd over een aantal zaken, waaronder het proces, de planning en de mogelijke impact. Transparantie kan daarbij een belangrijke rol spelen in het verminderen van weerstand, omdat stakeholders zich gehoord en serieus genomen voelen. Ook kan het bijdragen aan een groter begrip van de noodzaak van huisvesting voor arbeidsmigranten, bijvoorbeeld door uitleg te geven over de economische voordelen of de sociale integratie die deze projecten kunnen bevorderen. Soeterbroek (2022) en Brown (2016) benadrukken eveneens het belang van goede communicatie en transparantie over de planvorming omtrent de huisvesting van specifieke doelgroepen. Soeterbroek (2022) stelt hierbij dat een belangrijke oorzaak voor deze attitude terug te herleiden is naar het participatieproces. Volgens de onderzoeker worden buurbewoners pas in een vergevorderd

stadium betrokken bij de planvorming en daarbij is ruimte voor inbreng vanuit bewoners vaak beperkt en blijft het voor de betrokkenen ook nog eens onduidelijk wat met hun inbreng gebeurt.

Netwerkbenadering en samenwerkingsrelaties

Wesselink (2022) betoogt dat complexe maatschappelijke vraagstukken niet benaderd moeten worden vanuit de traditionele top-downbenadering, waarbij besluitvorming bij vrijwel één partij ligt. Doordat er sprake is van verschillende stakeholders met een diversiteit aan belangen, pleit hij voor een zogenaamde netwerkbenadering. Deze is erop gericht om betrokken partijen actief met elkaar samen te laten werken en daarbij consensus te bereiken over een gezamenlijke agenda. De benadering, gebaseerd op het idee van co-creatie, gaat ervan uit dat het succes van een (vastgoed)project afhangt van de samenwerking en het draagvlak binnen het netwerk van actoren. Door co-creatie toe te passen, worden participanten actief betrokken in de planvorming. Hierdoor blijft hun rol niet beperkt tot alleen het geven van feedback op de plannen, maar worden ze geactiveerd om concreet mee te denken. Ook Edelenbos & Klijn (2006) benadrukken dat stakeholderbetrokkenheid een belangrijke rol kan vervullen in het reduceren van weerstand en bijdraagt aan het versterken van het vertrouwen in het besluitvormingsproces. Volgens de onderzoekers kunnen inspraak en co-creatie zorgen voor een gevoel van eigenaarschap. Participanten worden hiermee in staat gesteld om invloed te kunnen uitoefenen op belangrijke zaken, waaronder de locatie en het ontwerp van het project, wat bijdraagt aan het draagvlak.

3.3.2 CLEAR-MODEL

De SOM-methodiek van Wesselink biedt een gedegen kader voor het effectief vormgeven van participatietrajecten, met als doel het creëren van draagvlak voor uitdagende (vastgoed)projecten. Een belangrijke vraag die hierbij nog onbeantwoord blijft, is: hoe krijg je de stakeholders ook daadwerkelijk zover dat ze gaan participeren? De noodzaak om te participeren is evident. Als ontwikkelaar van huisvesting voor arbeidsmigranten wil je niet het risico lopen dat stakeholders via (formele) procedures zorgen voor stagnatie van het ontwikkelproces. Zoals hiervoor aangehaald, is het raadzaam om stakeholders actief te betrekken in de planvorming. Om de effectiviteit van participatie te vergroten, bieden Lowndes et al. (2006) een waardevol model dat inzicht biedt in de redenen waarom participatie wel of niet succesvol is. De auteurs presenteren hierbij vijf voorwaarden die van invloed kunnen zijn op de motivatie van mensen om te participeren. De centrale gedachte van het model is dat het ontbreken van één of meerdere voorwaarden leidt tot een aanzienlijk kleinere kans op het verkrijgen van het beoogde draagvlak.

Effectiviteit van participatie kan volgens het CLEAR-model worden vergroot wanneer:

- C** - Can do: het *kunnen* participeren
- L** - Like to: het *willen* participeren
- E** - Enabled to: het *in staat stellen* om te participeren
- A** - Asked to: het *aanzetten c.q. uitnodigen* om te participeren
- R** - Responded to: bewoners zien dat er naar hun inbreng *geluisterd* wordt

Figuur 3: CLEAR-model (Lowndes et al., 2006)

Can do: kennis en middelen

Binnen het domein van 'can do' draait het vooral om de voorwaarden om te kunnen participeren. Het gaat hierbij om zaken die gerelateerd zijn aan de capaciteiten van mensen, zoals voldoende kennis, competenties en zelfvertrouwen. Het in voldoende mate beschikken over deze aspecten zorgt ervoor dat mensen beter in staat zijn om te participeren (Lowndes et al., 2006; Van de Wijdeven et al., 2013). Van de Wijdeven et al. (2013) benadrukken daarnaast dat de capaciteit om te participeren verder afhankelijk is van de beschikbaarheid van tijd en geld. Wat opvalt bij de voorwaarde om te kunnen participeren, is de observatie die in verschillende studies wordt gepresenteerd over de achtergrond van de deelnemers. Uit de studies van Lowndes et al. (2006) en Van de Wijdeven et al. (2013) komt namelijk naar voren dat over het algemeen mensen met een hogere sociaaleconomische status zich bereid tonen om actief te participeren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze groep mensen doorgaans meer toegang heeft tot de eerder genoemde elementen zoals kennis, tijd en geld (Van de Wijdeven et al., 2013). Om de participatiegraad onder inwoners uit een lagere sociaaleconomische klasse te verhogen, pleiten Huisman et al. (2023) ervoor om hen te faciliteren door aanbod van scholing en trainingen.

Like to: verbondenheid met de gemeenschap

De 'like to'-factor ziet volgens Lowndes et al. (2006) toe op de aanwezigheid van een gemeenschapsgevoel. Hier ligt een belangrijke basis voor betrokkenheid van inwoners. Het gaat hierbij om de binding die wordt gevoeld bij de groep die centraal staat (Koster, 2021). Het idee hierachter is dat, wanneer je een bepaald gevoel van saamhorigheid ervaart, je dan eerder geneigd bent om te participeren. Gemeenschapszin kan dus een belangrijke drijfveer zijn voor participatiedeelname, maar stellen Lowndes et al. (2006), omgekeerd kan het ontbreken van identiteit of betrokkenheid bij een groep juist pleiten tegen deelname.

Enabled to: faciliteiten voor deelname

De factor ziet toe op de mogelijkheid die inwoners krijgen om te participeren (Lowndes et al., 2006). Deze factor is gebaseerd op een observatieonderzoek van Pattie et al. (2004) en gaat ervan uit dat de meeste participatie wordt gefaciliteerd door groepen of organisaties. De argumentatie hiervoor is volgens Lowndes et al. (2006) dat afzonderlijke participatie vaak complexer en minder duurzaam is dan elkaar versterkende betrokkenheid van contact via (netwerk)groepen.

Asked to: uitnodiging om te participeren

Het vierde element in het model heeft betrekking op de uitnodiging om te participeren. Een invitatie vergroot volgens Verba et al. (1995) de bereidheid onder burgers om te participeren aanzienlijk. Lowndes et al. (2006) stellen hierbij dat mobilisatie uit verschillende bronnen kan komen; echter, het grootste effect wordt bereikt wanneer de uitnodiging uitgaat van de initiatiefnemer zelf. Van de Wijdeven et al. (2013) benadrukken dat niet alleen om de feitelijke invitatie gaat, maar is een uitnodigende attitude van de initiatiefnemer vaak ook voldoende reden om mensen in beweging te krijgen. Verba et al. (1995) signaleren daarbij twee belangrijke redenen waarom burgers ingaan op een uitnodiging om te participeren. De eerste is het verwachte handelingsrendement en het tweede zijn selectieve gratificaties, waarbij de laatste categorie wordt onderverdeeld in: burgerlijke, sociale en materiële gratificaties. Deze aspecten zien toe op de verwachte opbrengst van deelname aan participatie. Het draait hierom: zaken als invloed en voordelen die samenhangen met deelname (Van de Wijdeven et al., 2013).

Een aantal studies toont een ander perspectief aan waarom mensen tot participatiedeelname overgaan. Zo stellen Nienhuis et al. (2007) onder meer dat een voorgenomen verandering in de directe leefomgeving een belangrijke katalysator kan zijn voor buurtbewoners om te participeren. Lowndes et al. (2006) geven verder aan dat een variëteit aan participatiemogelijkheden ook van belang kan zijn voor deelname. Zo zouden sommige mensen een voorkeur hebben voor fysieke bijeenkomsten, terwijl anderen juist online deelname zouden prefereren.

Responded to: zichtbaarheid van de input

De vijfde en laatste factor heeft betrekking op het (zichtbare) effect van de ingebrachte input. Lowndes et al. (2006) beschrijven deze factor als de mate waarin burgers zich gehoord voelen. Volgens de auteurs speelt perceptie hierin een belangrijke rol. De afweging voor participatiedeelname is gebaseerd op het vertrouwen van burgers dat ze met hun deelname ook daadwerkelijk wat kunnen bijdragen. Uit een eerdere studie van Lowndes et al. (2001) blijkt dat een gebrek aan respons tot de grootste dissatisfiers behoort. Om in termen van Van Oenen (2016) te spreken, burgers moeten vooral niet de indruk krijgen dat hun deelname een symbolische is.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de theorie behandeld over de rol en effectiviteit van participatie. Daarnaast zijn de randvoorwaarden geschetst die van belang zijn voor het succes van participatieprocessen. Hiermee kan antwoord worden gegeven op de bijbehorende deelvragen voor dit theoretisch kader.

Deelvraag 2: welke inzichten verschaft de literatuur over de bijdrage en effectiviteit van participatieprocessen?

De literatuur toont aan dat participatieprocessen een belangrijke rol kunnen vervullen bij het ontwikkelen van draagvlak voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De verschillen in participatieniveaus, zoals weergegeven door de modellen van Arnstein en Edelenbos & Monnikhof, wijzen erop dat hogere participatieniveaus, waarbij burgers daadwerkelijk invloed of zeggenschap uitoefenen, meer vertrouwen en betrokkenheid kunnen creëren dan lagere niveaus, die alleen informeren. In deze context dragen de modellen bij aan het inzicht in de manier waarop participatie niet alleen de burgers een stem biedt, maar ook een gevoel van eigenaarschap en controle in het besluitvormingsproces creëert. Deze elementen kunnen uiteindelijk bijdragen aan het creëren van draagvlak.

Uit de literatuur volgt daarnaast dat participatieprocessen ook een belangrijke rol van betekenis kunnen spelen in de besluitvorming. Door middel van participatie worden stakeholders in staat gesteld om actief bij te dragen aan het beleid dat hen raakt. Uiteindelijk is het de bedoeling om besluiten te nemen die goed worden gedragen door diverse standpunten en belangen in overweging te nemen. Dit kan uiteindelijk resulteren in verbeterde resultaten, minder weerstand en daardoor een groter draagvlak. Tot slot wordt in de literatuur over participatieprocessen de nadruk gelegd op hun mogelijkheden om de besluitvorming te optimaliseren, de betrokkenheid van de stakeholders te verhogen en conflicten te reduceren. De bestaande literatuur wijst ook op een aantal potentiële valkuilen. Zo kan het creëren van te hoge verwachtingen bij burgers een risico met zich meebrengen, omdat teleurstelling kan resulteren in afhaken of wantrouwen. Een helder kader waarin de

grenzen van de participatie en de uitkomsten van participatie helder worden weergegeven, kan bijdragen aan het voorkomen van deze fouten.

Deelvraag 3: welke voorwaarden zijn van belang voor een succesvolle bijdrage van participatietrajecten bij het creëren/vergroten van draagvlak?

Voor een effectieve rol van participatietrajecten in het ontwikkelen en vergroten van draagvlak zijn er diverse voorwaarden noodzakelijk. De literatuur biedt inzicht in een aantal voorwaarden die van belang zijn voor het succesvol uitvoeren van participatietrajecten. De Nederlandse situatie toont aan dat betrokkenheid bij gemeentelijk beleid vaak ingewikkeld is, vooral bij projecten die mogelijk maatschappelijke gevoeligheden met zich meebrengen, zoals de huisvesting van arbeidsmigranten. Factoren zoals vroegtijdige betrokkenheid en heldere communicatie zijn hierbij van groot belang. Door inwoners op tijd te betrekken, zoals aangeraden door de SOM-methodiek van Wesselink, kan weerstand worden omgezet in draagvlak. Wesselink legt de nadruk op het belang van een netwerkstrategie, waarbij belanghebbenden, zoals buurtbewoners, tijdig worden herkend en betrokken.

Uit de literatuur volgt daarnaast dat het van belang is om helder te zijn over het doel en de verwachtingen van het participatietraject. Een heldere uitleg over de bijdragen van participanten en hun invloed helpt om teleurstelling en wantrouwen te vermijden.

Deelnemers dienen op de hoogte te zijn van wat er met hun input gebeurt en waarom specifieke beslissingen zijn genomen. Dit versterkt de betrokkenheid en de geloofwaardigheid van het proces.

Tot slot biedt het CLEAR-model van Lowndes et al. (2006) een structuur die inzicht geeft in de voorwaarden voor succesvolle participatie. Dit model benadrukt vijf elementen die burgers in staat stellen om op een waardevolle manier deel te nemen aan participatieprocessen. Door hen bijvoorbeeld uit te nodigen voor deelname (Asked to), hen van de benodigde kennis en middelen te voorzien (Can do) en hun bijdrage te waarderen (Responded to), kan participatie effectiever worden geregeld.

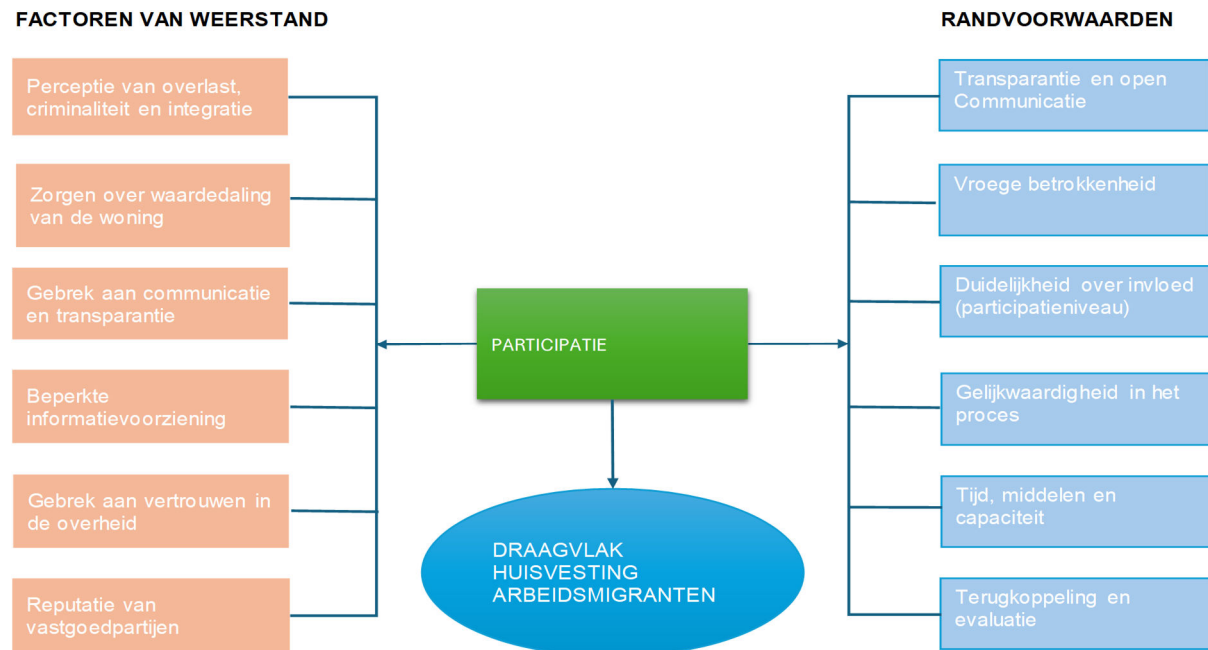
Kortom, een succesvol participatietraject is afhankelijk van een mix van openheid, oprechte betrokkenheid en zorgvuldige begeleiding.

3.5 Samenvattend: een conceptueel model als basis voor het empirisch onderzoek

In dit hoofdstuk is op basis van de theoretische verkenning een aantal belangrijke inzichten opgedaan. Allereerst is helder geworden wat de belangrijkste drijvers zijn van weerstand tegen de huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten. De theorie heeft aangetoond dat de weerstand ontstaat uit diverse onderliggende motieven, die kunnen worden ingedeeld in drie belangrijke categorieën: sociaal-culturele factoren en vooroordelen, economische zorgen en belangen, en problemen in communicatie en vertrouwen in de betrokken partijen.

Vervolgens is het concept van participatie aan bod gekomen. Op basis van de aangehaalde literatuur wordt geconcludeerd dat participatie een geschikt instrument kan zijn om weerstand te verminderen en om te zetten in draagvlak. De modellen van Arnstein (1969) en Edelenbos & Monnikhof (2001) en recentere studies die hierop voortbouwen, tonen aan dat de toepassing van participatie op een manier die stakeholders daadwerkelijk invloed verleent, zoals coproductie of meebeslissen, het meest doeltreffend lijkt te zijn. De literatuur benadrukt evenwel dat een aantal voorwaarden in acht dient te worden genomen die relevant kunnen zijn voor het succes van een participatietraject. Wesselink (2022) legt de nadruk op het belang van een strategische benadering van de omgeving. Belangrijke

voorwaarden zijn transparantie en het vermijden van symbolische betrokkenheid zonder daadwerkelijke impact, omdat dit kan leiden tot een afname van vertrouwen. Het CLEAR-model van Lowndes et al. (2006) voegt daarnaast vijf voorwaarden toe die eveneens van invloed kunnen zijn op het succes van participatietrajecten. Mensen moeten kunnen én willen participeren, in staat worden gesteld om te participeren, aangezet/uitgenodigd worden om te participeren en tot slot moet duidelijk zichtbaar worden dat naar hun inbreng wordt geluisterd. Op basis van de verkregen inzichten uit het literatuuronderzoek wordt onderstaand een conceptueel model gepresenteerd dat als basis dient voor het empirisch onderzoek.



Figuur 4: Conceptueel model op basis van theorie (eigen ontwerp)

4. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie besproken. Een aantal onderwerpen zal hierbij aan bod komen. Allereerst wordt de gehanteerde onderzoeksmethode toegelicht. Vervolgens komen de selectiecriteria voor de casestudies aan de orde. In de daaropvolgende paragraaf wordt tot slot ingegaan op de dataverzameling, waarbij de methode en de verantwoording van de respondenten worden besproken.

4.1 Onderzoeksmethode

Voor het verzamelen van empirische gegevens is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Deze onderzoeksmethode wordt als een geschiktere variant gezien ten opzichte van kwantitatief onderzoek, omdat de mens een centrale rol speelt. Volgens Verhoeven (2018) is het essentieel om een goed inzicht te hebben in de opvattingen van de betrokken partijen over de huisvesting van arbeidsmigranten. Deze aanpak laat zich minder vangen door een cijfermatige benadering.

4.2 Casestudies

Voor de uitvoering van het praktijkonderzoek is gebruikgemaakt van casestudies. Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, zijn drie succesvol gerealiseerde projecten voor arbeidsmigranten geanalyseerd. Het doel was vooral om een beter begrip te krijgen van de succesfactoren. Vanwege de praktische haalbaarheid is besloten om het onderzoek te beperken tot drie casussen. In de casussen heeft de nadruk gelegen op de rol van participatie en de impact hiervan op het creëren en vergroten van draagvlak.

4.2.1 Selectiecriteria

Voor de selectie van de casussen is een viertal criteria gehanteerd. Op deze manier is getracht variatie in de onderzochte situaties mogelijk te maken. De gehanteerde criteria zijn: omvang van de gemeente, type vastgoedproject, omvang van het vastgoedproject en realisatietermijn.

Criterium	Dimensie	Toelichting
Omvang van de gemeente	Onderscheid klein en groot, waarbij de grens is vastgesteld op 90.000 inwoners	Gemeentelijke schaalgrootte is een belangrijk criterium in de selectie van de casestudies, omdat dit aspect mogelijk van invloed kan zijn op zowel het participatieproces als het draagvlak voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Boogers & Reussing (2011) stellen onder meer dat grote(re) gemeenten doorgaans beschikken over een uitgebreider ambtelijk apparaat, gespecialiseerde kennis en beleidsinstrumenten om complexe huisvestingsvraagstukken, zoals huisvesting van arbeidsmigranten, aan te pakken. Kleine gemeenten zijn daarentegen voor dergelijke vraagstukken afhankelijk van externe partijen of regionale samenwerking, omdat ze de benodigde kennis en middelen vaak niet zelf in huis hebben (Edelenbos & Klijn, 2006). Wolsink (2006) benadrukt verder dat sociale netwerken ook van invloed kunnen zijn op de acceptatie van dergelijke projecten. Volgens de onderzoeker zijn sociale netwerken in kleinere gemeenten doorgaans sterker en kunnen hierdoor mogelijk een doorslaggevende rol spelen in draagvlakvorming. Kortom, door de casussen te selecteren op basis van gemeentegrootte, wordt het mogelijk om te analyseren welke rol de omvang speelt in het creëren van draagvlak via participatieprocessen. Voor het onderscheid tussen groot en klein is een grens van 90.000 inwoners bepaald. Deze grens is gebaseerd op een onderzoek naar de top 10 woongemeenten van arbeidsmigranten (Decisio, 2024).
Type vastgoedproject	Onderscheid tussen de aard van het project (tijdelijk, permanent) en typologie: nieuwbouw versus transformatie	De huisvesting voor arbeidsmigranten komt in verschillende vormen voor, variërend van tijdelijke woonunits of logiesgebouwen tot permanente huisvesting in woonwijken of gemengde wooncomplexen. Deze variatie kan mogelijk van invloed zijn op de aard van het participatieproces en de reactie van omwonenden (Kool, 2021). Volgens Edelenbos & Klijn (2006) is belangrijk om bij de keuze voor het participatieniveau rekening te houden met specifieke projectvereisten. De auteurs pleiten bij projecten met een structurele inpassing in de (woon)wijk voor een uitgebreider participatietraject, waarbij co-creatie met omwonenden en lokale organisaties het uitgangspunt dient te zijn. Door in de casusselectie te differentiëren in verschillende projecttypes, kan worden nagegaan in hoeverre het type vastgoedproject een verschil maakt in het participatieproces en de mate van draagvlak.

Criterium	Dimensie	Toelichting
Omvang van het vastgoedproject	Onderscheid klein en groot, waarbij de grens is vastgesteld op 70 wooneenheden	Uit de literatuur blijkt dat de omvang van een vastgoedproject van invloed kan zijn op de weerstand of draagvlak binnen de lokale gemeenschap. Een onderzoek van Kool (2021) naar draagvlakvorming voor flexwoningprojecten toont onder meer aan dat de grootte en het aantal units een doorslaggevende rol kunnen spelen in de steun van de buurtbewoners. Innes & Booher (2004) stellen verder dat schaalgrootte van een project ook van invloed kan zijn op de mate van participatie en de manier waarop deze vorm wordt gegeven. Door projecten van diverse omvang te betrekken in dit onderzoek, ontstaat er een beter begrip van de impact van de omvang van een project op participatie en draagvlak. Voor het verschil in de omvang is een publicatie van het Expertisecentrum Flexwonen (2022) als basis gebruikt. De publicatie verzamelt 10 succesvolle initiatieven die zijn uitgevoerd voor de huisvesting van arbeidsmigranten in diverse gemeenten in Nederland. Volgens de publicatie ligt het aantal woningen tussen 11 en 180, met een gemiddelde van ongeveer 70 woonplekken. Dit gemiddelde wordt hierbij gezien als de grens tussen groot en klein.
Realisatietermijn	Oplevering van het project < 5 jaar	In dit onderzoek zijn projecten geselecteerd die niet langer dan 5 jaar geleden zijn gerealiseerd. Een belangrijke overweging voor deze afbakening is gelegen in het feit dat maatschappelijke opvattingen over huisvesting van arbeidsmigranten door de jaren kunnen veranderen. Daarnaast is aangenomen dat bij recent gerealiseerde projecten de betrokkenen waarschijnlijk beter in staat zijn om te reflecteren op de gehanteerde participatieprocessen en besluitvormingstrajecten. Tot slot wordt met deze afbakening de betrouwbaarheid en datakwaliteit vergroot (Yin, 2018). Kortom, door te focussen op recent gerealiseerde projecten, wordt de actualiteit en hiermee relevantie van de gevonden succesfactoren bevorderd.

Tabel 1: Overzicht selectiecriteria casestudies (eigen ontwerp)

4.3 Dataverzameling

4.3.1 Interviews

De empirische gegevens zijn verzameld door 10 respondenten te interviewen. Op basis van de theoretische verkenning en de antwoorden op de deelvragen zijn verschillende thema's vastgesteld die als fundament hebben gediend voor de interviewvragen. De thema's zijn hieronder weergegeven. Het is verder goed om te vermelden dat gekozen is voor een semigestructureerde aanpak van de interviews. Een belangrijke overweging hiervoor is de mogelijkheid die deze methode biedt om door te vragen op basis van de antwoorden van de deelnemers. Het is daarnaast goed om te benoemen dat de interviews volledig zijn getranscribeerd en met de deelnemers zijn gedeeld.

Thema	Dimensie	Resultaat
Ervaringen met participatie	Doelen	Inzicht in ervaringen en verwachtingen van participatie
	Methoden	
Weerstand	Vormen	Inzicht in drijvende en dempende factoren
	Oorzaken	
Effectiviteit van participatiemethoden	Waarde van verschillende methoden	Inzicht in de effectiviteit van de methoden op draagvlakvorming
	Kwaliteit van informatieoverdracht	Effect van inspraak, invloed en transparantie
	Inspreek en invloed	
Vertrouwen in de organisatie	Mate van vertrouwen	Inzicht in het belang van vertrouwen in de organisatie
	Transparantie en openheid	
Toekomstige participatie en advies	Lessons learned	Aanbevelingen verzamelen voor toekomstige participatieprocessen

Tabel 2: Overzicht interview thema's (eigen ontwerp)

Verantwoording respondenten

Bij de selectie is de nadruk gelegd op de belangrijkste actoren die een directe rol spelen in het participatieproces.

- Projectontwikkelaar: de ontwikkelaar is als initiatiefnemer van groot belang voor de manier waarop participatie wordt georganiseerd en hoe de input van belanghebbenden in de plannen wordt opgenomen.
- Gemeente: de gemeente is verantwoordelijk voor het bepalen van beleid en het verlenen van vergunningen. In twee van de drie casussen bleek het niet haalbaar om de gemeente te laten participeren in een interview. In de casus 'Flex Campus' heeft de gemeente geen betrokkenheid gehad in het participatieproces, zoals aangegeven door de ontwikkelaar en bevestigd door een lid van de buurtcommissie. In de casus 'Parc Startebos' bleek het niet haalbaar om ambtenaren te interviewen, omdat de betrokkenen bij de casus inmiddels niet meer werkzaam zijn bij de gemeente. In deze situaties zijn de beschikbare beleidsdocumenten geanalyseerd om een beter begrip te krijgen van de houding van de gemeente ten opzichte van het vastgoedproject.

- Omwonenden: omwonenden vertegenwoordigen de directe omgeving van het huisvestingsproject en vormen een belangrijke stakeholdersgroep als het gaat om draagvlak. Om de representativiteit van deze groep enigszins te waarborgen, is een afgevaardigde van de dorpsraad of een soortgelijk bewonerscollectief als respondent betrokken.

Bij het selecteren van de respondenten is naast de directe betrokkenen ook gekeken naar deskundigen met uitgebreide ervaring op het gebied van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten. De betrokken deskundigen zijn gekozen op basis van hun specifieke kennis en ervaring.

- Onderzoeker Platform31: de respondent heeft meerdere (wetenschappelijke) studies verricht naar huisvesting van specifieke doelgroepen, waaronder arbeidsmigranten.
- (Oud-)gedeputeerde: een voormalig bestuurder met ruime ervaring op het gebied van huisvestingsvraagstukken en die hierdoor in staat is om beleidsmatige en bestuurlijke inzichten te bieden.
- Projectontwikkelaar: KaFra beschikt over een uitgebreid trackrecord van meer dan 20 gerealiseerde locaties voor arbeidsmigranten. Dit stelt deze respondent in staat om vanuit de praktijk te reflecteren op de invloed van participatie op het draagvlak.

In onderstaand tabel is een overzicht opgenomen van de betrokken respondenten in de verschillende casussen en een overzicht van de experts die zijn geraadpleegd.

Casestudie	Actor	Rol	Respondent
Kop van Deelen, Gemeente Ede	Rosewood Investments	Projectontwikkelaar	Mike van Esdonk Investment manager
	Gemeente Ede	Beslisorgaan	Maarten Verboven Projectleider
	Dorpsraad Schaarsbergen	Belangenbehartiger omwonenden	Marcel Brons Bestuurslid
Parc Startebos, Gemeente Meijel	Kanters projectontwikkeling	Projectontwikkelaar	Leon Kanters Projectontwikkelaar
	Dorpsoverleg Meijel	Belangenbehartiger omwonenden	Bart Respen Lid werkgroep Wonen
Flex Campus, Gemeente Hapert	Van Heugten Projectontwikkeling	Projectontwikkelaar	Roel van Heugten, Projectontwikkelaar
			Yvette van Heugten Projectontwikkelaar
	Buurtcommissie De Wijer Hapert	Belangenbehartiger omwonenden	Jan Kerkhofs Commissielid
Experts	Respondent	Achtergrond	
	Jeroen van der Velden	Senior projectleider en onderzoeker bij Platform31	
	Ger Driessen	Vastgoedadviseur, Oud-Gedeputeerde provincie Limburg	
	Robert Kurzak	Directeur Vastgoed KaFra Housing	

Tabel 3: Overzicht respondenten (eigen ontwerp)

5. Resultaten en analyse praktijkonderzoek

Dit hoofdstuk behandelt de uitkomsten van het praktijkonderzoek. In het empirische deel van dit onderzoek zijn drie casestudies uitgevoerd. Er wordt gestart met een algemene introductie van de desbetreffende casus, gevolgd door een beschrijving van het verloop van het participatieproces en de impact hiervan op het draagvlak onder een tweetal belanghebbenden, de gemeente en omwonenden. Het eerste deel is voornamelijk beschrijvend van aard en gaat in op de resultaten per individuele casus. Het tweede deel concentreert zich op het analyseren van de onderzoeksresultaten en legt meer de nadruk op een holistische benadering van de casussen. De uitwerking resulteert uiteindelijk in de beantwoording van de vierde en laatste deelvraag: *Wat zijn (succes) factoren die in het participatieproces hebben geleid tot succesvolle realisatie van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten in de drie onderzochte casussen?*

5.1 Beschrijving van de onderzoeksresultaten

De onderstaande tabel geeft een samenvatting weer van de voornaamste kenmerken per onderzochte casus. Deze worden hierna op casusniveau uitgebreider besproken.

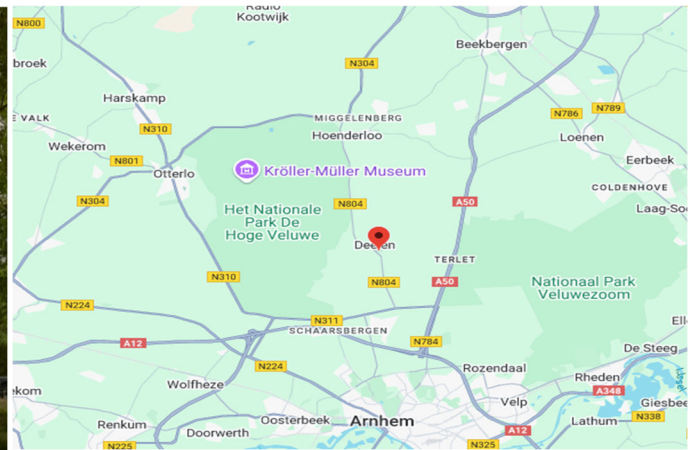
Kenmerk	Kop van Deelen	Parc Startebos	Flex Campus
Locatie	Bestaand complex	Bestaand complex	Nieuwbouw
	Vorige functies: jeugdzorginstelling, opvang asielzoekers	Voormalige camping	Grond
Omvang project	175 slaapplekken 600 bewoners	200 kamers 400 slaapplekken	120 studio's 240 slaapplekken
Duur huisvesting	Tijdelijk, 10 jaar	Tijdelijk, 10 jaar	Permanent
Redenen van weerstand	Milieu impact	Milieu impact	Beheer/toezicht
	Veiligheid	Veiligheid	Verkeer
	Verkeer	Verkeer	Vooroordelen
	Vooroordelen	Voorzieningen	Voorzieningen
	Voorzieningen		
	Vertrouwen gemeente		
Rol gemeente	Beleid	Beleid	Beleid
	Draagvlak	Draagvlak	Draagvlak
Rol ontwikkelaar	Niet-lokale partij	Niet-lokale partij	Lokale partij
	Bewezen trackrecord	Bewezen trackrecord	Bewezen trackrecord
	Referenties	Referenties	Referenties
Participatiemethoden	Informeren	Informeren	Informeren
	Raadplegen	Raadplegen	Raadplegen
		Co-creatie	

Tabel 4: Overzicht casuskenmerken (eigen ontwerp)

5.1.1 Casestudie 1: Kop van Deelen



Figuur 5: Impressie locatie (ZWB, 2025)



Figuur 6: Locatiegegevens (Google, 2025)

Locatie: context en verantwoording casusselectie

Kop van de Deelen is een voormalig militair terrein dat zich bevindt in het Gelderse dorp Deelen. Het behoort tot de gemeente Ede. Het gebied beslaat in totaal 56 hectare en is aangewezen als rijksmonument. Het complex, dat bestaat uit circa 40 gebouwen, heeft afgelopen jaren verschillende functies gehad. De locatie heeft eerder gefungeerd als opvangplaats voor asielzoekers. Daarnaast heeft een jeugdzorginstelling de locatie gedurende een lange periode gebruikt. De exploitant, De Hoenderloo Groep, die later is opgegaan in Pluryn, heeft de locatie vervolgens in 2020 verkocht aan vastgoedontwikkelaar Rosewood Investments. Deze heeft de locatie aangekocht met de ambitie om hier op termijn een woon- en zorgcomplex te realiseren, een assetontwikkeling waar zij veel ervaring in heeft opgedaan. Door de verwachte ontwikkeltermijn van circa 10 jaar heeft de ontwikkelaar voor de tussenfase een plan opgesteld om tijdelijk 400 arbeidsmigranten te huisvesten. Voor de tijdelijke huisvesting is gekozen, omdat deze ruimtelijk en juridisch eenvoudiger te organiseren was. In een later stadium is het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) aangehaakt met de wens om er aanvullend 200 statushouders te huisvesten. Voor de huisvesting worden de bestaande gebouwen benut. Van de circa 40 gebouwen zijn er 35 in gebruik genomen en die beschikken in totaal over 175 slaapkamers.

Bezien vanuit de gehanteerde selectiecriteria, geldt voor de selectie van deze casus dat de volgende overwegingen relevant zijn om te benoemen. Ten eerste is het historische gebruik van de locatie een interessant vertrekpunt. In het verleden heeft het complex onder meer gefungeerd als opvanglocatie voor asielzoekers. Mogelijk zijn de ervaringen van de omwonenden met deze doelgroep van invloed op hun attitude ten aanzien van de nieuwe bestemming. Ten tweede is de locatie gesitueerd in een relatief klein dorp met 40 inwoners. Het project moet echter voorzien in ruim 400 woonplekken voor arbeidsmigranten en 200 statushouders. Dit roept de vraag op welke rol deze verhouding heeft gespeeld in de acceptatie van het project door de belanghebbenden. Daarnaast geldt dat het dorp Deelen onderdeel uitmaakt van de gemeente Ede, die in totaal ruim 100.000 inwoners telt. Hierdoor kan worden nagegaan welke rol de gemeentelijke schaalgrootte heeft gespeeld in het participatieproces en de uiteindelijke besluitvorming omtrent het vastgoedproject. Samenvattend biedt de casus hiermee een interessant perspectief om te onderzoeken wat de bijdrage is van participatie op draagvlakvorming.

Context: attitude van stakeholders ten aanzien van het huisvestingsproject

Houding van de gemeente

Uit gesprekken met de betrokkenen volgt dat de gemeente in vroeg stadium al heeft aangegeven het huisvestingsplan te ondersteunen. De gemeenteambtenaar legt uit dat gemeente Ede beleid heeft geformuleerd voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Volgens de respondent leveren arbeidsmigranten namelijk een belangrijke bijdrage aan de regionale economie. Naar eigen zeggen zijn verschillende sectoren in de regio, waaronder distributiecentra en de 'Food valley', afhankelijk van de arbeidsmigranten. Hierdoor zou op bestuurlijk en gemeentelijk niveau de plicht rusten om de mensen op een goede manier te huisvesten. Over het specifieke vastgoedproject dat onderwerp is van dit onderzoek, wordt door de gemeenteambtenaar aangegeven dat het plan goed aansluit bij de huisvestingopgave van de gemeente. Binnen de gemeente is men doorgaans content met dit soort marktinitiatieven. *"Het zijn eigenlijk woonurgenden. Arbeidsmigranten, maar het kunnen ook asielzoekers zijn. Het voorstel was om dat voor deze twee partijen te doen. Een natuurlijk, slim aansluitend bij een beleid of een behoefte die een gemeente heeft. En natuurlijk ook heel plat, omdat de exploitatie daarvan de kosten dekt om 10 jaar lang na te denken over hoe je daar een woonzorgcombinatie van kunt maken. En die andere kant snappen we ook. Dus dan krijg je snel een situatie waarbij een ontwikkelaar bij de verhuur ook verdient. En bij de gemeente een maatschappelijk probleem mee oplost. Dus daar kun je elkaar wel vrij snel in vinden."*

De betrokken projectontwikkelaar onderschrijft de constructieve houding van de gemeente ten opzichte van het plan. Op bestuurlijk niveau, waarmee wordt bedoeld op de burgemeester en wethouders, heeft men volgens de respondent in de beginfase al vrij snel aangegeven dat het plan op ondersteuning kon rekenen. De samenwerking op ambtelijk niveau verliep, met name in de beginfase, wat stroever. Deze houding werd gedreven door een aantal belangrijke zaken in het plan, zoals monumenten, veel mensen op een plek en de kwetsbaarheid van de omgeving vanwege de ligging nabij een zogenoemd Natura 2000-gebied. De respondent verwoordt dit als volgt: *"Je kunt zo'n ontwikkeling met een hele negatieve pet aanvliegen, dus je kunt al 1.000 redenen bedenken waarom het niet kan, of je gaat juist samen bedenken waarom het wel kan. In het begin hadden we het gevoel alsof het denken was vanuit het niet kunnen, en dat draaide daarna om, omdat de gemeente daar ook weer op heeft geacteerd, naar hoe het juist wel kan. En dat komt door het feit dat de gemeente ook zag dat huisvesting voor deze doelgroep vrij essentieel was. Over het algemeen kan ik wel stellen dat er altijd een positieve houding vanuit zowel bestuur als ambtenarij is geweest voor het plan en hebben we samen zorg gedragen voor een juiste procesmatige aanpak."*

Houding van de omwonenden

Onder de buurtbewoners is sprake geweest van grote weerstand tegen het plan. De voornaamste bezorgdheid was de invloed van de komst van 400 arbeidsmigranten en 200 statushouders in een agrarisch gebied met slechts 30 directe bewoners. De vertegenwoordiger van de omwonenden geeft aan dat buurtbewoners zorgen hebben geuit over de impact van zoveel extra mensen op sociaal- en ruimtelijk gebied. Een andere aanjager van de weerstand komt voort uit eerdere ervaringen die omwonenden hebben gehad met de huisvesting van asielzoekers op de locatie. Omwonenden hebben destijds ervaren dat er veel (verkeers)bewegingen waren, omdat bewoners zich verplaatsten naar omliggende steden, zoals Arnhem. Met het nieuwe plan om 600 bewoners van een

woonplek te voorzien, zijn twijfels ontstaan over de mobiliteit van de toekomstige bewoners en de beschikbare infrastructuur. Gesteld wordt dat in het gebied sprake is van beperkt openbaar vervoer. Zo bevindt zich de dichtstbijzijnde bushalte op enkele kilometers afstand. Ook zijn mogelijkheden voor voetgangers en fietsers beperkt. Hierdoor werd de bezorgdheid geuit dat er problemen zouden ontstaan met het vervoer en de integratie in de omgeving. Tot slot blijkt de weerstand ingegeven door een wantrouwen richting de gemeente. De vertegenwoordiger wijst in dit verband op een eerdere beslissing van de gemeente om een vergunning voor een bed & breakfast op dezelfde locatie te weigeren. Een belangrijke onderbouwing voor dit standpunt zou te maken hebben met de status van een Natura 2000-gebied. De gemeente zou hebben aangegeven dat een dergelijke vergunning zou resulteren in meer verkeersbewegingen, wat als ongewenst werd beschouwd. De buurtbewoners begrijpen niet waarom er in datzelfde gebied toestemming zou kunnen worden verleend voor de huisvesting van 600 mensen. Dit zou in hun optiek tot veel meer verkeersbewegingen leiden.

Participatiemethoden en draagvlakvorming



Figuur 7: Visualisatie participatieproces (eigen ontwerp)

Gehanteerde participatiemethoden

De ontwikkelaar geeft aan verschillende methoden te hebben gehanteerd. Het is goed om te vermelden dat eerst is gestart met een analyse van relevante stakeholders. Volgens de respondent is identificatie van belanghebbenden van groot belang, omdat deze van invloed is op de participatiestrategie. Benoemd wordt dat een professionele partij, zoals bijvoorbeeld een natuurvereniging, een andere aanpak vereist dan omwonenden. Op basis van de stakeholdersanalyse zijn vervolgens de verschillende belanghebbenden schriftelijk geïnformeerd over het voorgenomen huisvestingsplan en uitgenodigd voor een participatiebijeenkomst. Er zijn uiteindelijk 2 bijeenkomsten geweest en daarnaast zijn er op individuele basis gesprekken geweest met direct omwonenden.

De participatiebijeenkomsten zijn volgens de ontwikkelaar en gemeenteambtenaar hoofdzakelijk door de omwonenden bezocht. Zowel de ontwikkelaar als de gemeenteambtenaar geeft aan participatie ingezet te hebben om belanghebbenden te informeren over het vastgoedproject. Tijdens de bijeenkomsten is gelegenheid geweest om vragen te stellen en daarnaast is ruimte geboden voor suggesties. Tot slot is op bepaalde aspecten om input van de buurtbewoners gevraagd en deze is uiteindelijk ook in de besluitvorming betrokken. Het betreft onder andere maatregelen die gericht zijn op het waarborgen van de privacy van buurtbewoners. Omwonenden zouden ook aanbevelingen hebben gedaan om de verkeersveiligheid te verbeteren.

Uit de gesprekken met de ontwikkelaar en gemeenteambtenaar volgt dat er niet is gestreefd naar volledige consensus of draagvlak. De gemeenteambtenaar benadrukt in dit verband dat consensus over dit soort vraagstukken lastig, zo niet onmogelijk is. Volgens de geïnterviewde is participatie niet per definitie gericht op het verkrijgen van draagvlak, maar eerder op het goed informeren van belanghebbenden en het faciliteren van een open dialoog. De ambtenaar verwoordt dit als volgt: *"Participatie heeft niet als hoogste doel om bezwaren te voorkomen, maar om in goed overleg bezwaren te bespreken en helderheid te geven over hoe het proces verloopt. Als er bezwaren zijn, dan wijzen we mensen op hun rechten en de procedures die gevolgd kunnen worden."*

De ontwikkelaar stelt dat zij hebben ingezet op een kwalitatief hoogwaardig huisvestingsplan, dat is gebaseerd op ervaringen uit eerdere projecten die door hen zijn gerealiseerd. Hierdoor is men met vertrouwen het participatietraject ingegaan en was er de overtuiging dat de buurt overtuigd kon worden van de kwaliteit van hun plan. De perceptie was ook ingegeven door de positieve attitude binnen de gemeente tegenover het plan.

Perceptie van de omwonenden

Uit het gesprek met de vertegenwoordiger van de omwonenden, komt naar voren dat zij de participatie op een andere manier hebben gepercipieerd. Er was naar eigen zeggen nauwelijks sprake van participatie. Volgens de vertegenwoordiger was het vooral eenrichtingsverkeer vanuit de ontwikkelaar en de gemeente. Er werd weliswaar informatie gegeven over het project, echter zou nauwelijks ruimte zijn geweest om ook daadwerkelijk invloed op het plan uit te oefenen. *"Er zijn heel veel vragen gesteld, maar uiteindelijk werd geen enkele vraag echt behandeld. Het voelde als een 'done deal', waarbij omwonenden formeel nog geïnformeerd moesten worden, maar feitelijk geen inspraak hadden"*, aldus een bestuurslid van de Dorpsraad Schaarsbergen. Deze perceptie heeft ertoe geleid dat de buurtbewoners zich niet gehoord voelden en weinig steun voor het plan kregen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in verschillende bezwaren tegen de verleende vergunning voor het vastgoedproject. Volgens het bestuurslid waren de bezwaren in de kern niet alleen gericht op het plan zelf, maar vooral het gevoel van een gebrek aan serieuze betrokkenheid in het besluitvormingsproces is een belangrijke aanjager geweest voor hun houding. De kwestie is uiteindelijk bij de Raad van State aangespannen, met als gevolg dat het project met ruim 1,5 jaar is vertraagd.

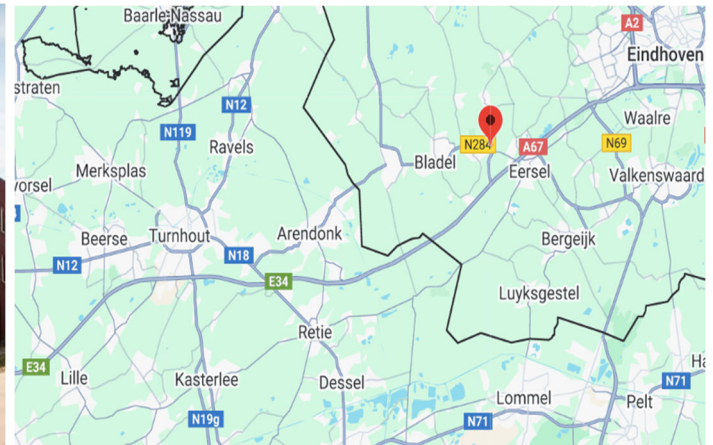
Impact op draagvlak

De impact van gehanteerde participatiemethode(n) op het draagvlak onder belanghebbenden blijkt beperkt te zijn geweest. De gekozen methoden, waarbij belanghebbenden zijn geïnformeerd en enkele inspraakmogelijkheden zijn geboden, blijken nauwelijks effect te hebben. Het is goed om te vermelden dat deze observatie vooral betrekking heeft op het draagvlak onder de omwonenden. Een belangrijke verklaring volgens de vertegenwoordiger is dat zij zich niet serieus genomen voelden in het proces. Dit heeft geresulteerd in onvoldoende draagvlak en daarbij hebben omwonenden juridische stappen ondernomen om hun bezwaren kracht bij te zetten. Deze casus toont aan dat participatie niet automatisch leidt tot draagvlak, vooral wanneer belanghebbenden het gevoel hebben dat hun input geen wezenlijke invloed heeft op de besluitvorming. Dit impliceert echter niet dat participatie in onderhavige casus als mislukt moet worden beschouwd. Vanuit het perspectief van de ontwikkelaar, respectievelijk gemeente, kan worden gesteld dat draagvlak niet het hoogste doel is geweest.

5.1.2 Casestudie 2: Flex Campus Hapert



Figuur 8: Impressie locatie (Flexcampus, 2025)



Figuur 9: Locatiegegevens (Google, 2025)

Locatie: context en verantwoording casusselectie

Flex Campus Hapert is een nieuwbouwproject. Van oudsher had de locatie een agrarische bestemming. Voor de realisatie van de nieuwbouw was een aanpassing van het bestemmingsplan hierdoor noodzakelijk. Het complex bevindt zich in het Brabantse dorp Hapert, dat onderdeel is van de gemeente Bladel. In de nabijheid ligt het industrieterrein Kempisch Bedrijvenpark. Het overgrote deel van de bewoners van de campus is werkzaam bij ondernemingen op dit industrieterrein. De campus beschikt over 120 studio's voor 2 personen. Hiermee biedt het complex plaats aan maximaal 240 bewoners.

Aan de selectie van onderhavige casus liggen 3 relevante overwegingen ten grondslag. Zoals hiervoor vermeld, is het project gerealiseerd op een onbebouwde kavel en daarmee is sprake van een volledig nieuwbouwproject. Hierdoor kan onderzocht worden hoe locatietypologie de draagvlakvorming beïnvloedt en in welke mate een verschil te zien is met projecten waarbij bestaande gebouwen worden getransformeerd. Verder geldt dat de woonfunctie van deze locatie een permanent karakter heeft, terwijl in de literatuur vaak tijdelijke huisvesting centraal staat. Een tweede reden voor de casusselectie houdt verband met de dorpschaal en bewonersverhouding. Het project is gesitueerd in een dorp met circa 6.000 inwoners. De verhouding dorpsinwoners en aantal arbeidsmigranten lijkt hiermee binnen proportie en biedt hierdoor aanknopingspunten om te analyseren welke rol deze heeft gespeeld in de acceptatie van het project. Tot slot blijkt uit de beschikbare documentatie dat de gemeente Bladel actief beleid heeft ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten. Hierdoor kan worden nagegaan wat het effect is van de beleidsmatige verankering op de effectiviteit van participatieprocessen en draagvlakvorming.

Context: attitude van stakeholders ten aanzien van het huisvestingsproject

Houding van de gemeente

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente positief heeft gereageerd op het plan voor het huisvesten van 240 arbeidsmigranten. Het project levert namelijk een belangrijke bijdrage aan de toenemende vraag naar kwalitatieve woonruimte voor arbeidsmigranten in de regio. Door de sterke economische groei in de Brainport-regio wordt verwacht dat de vraag naar internationale werknemers in de komende jaren sterk zal toenemen. Dit geldt overigens niet alleen voor arbeidsmigranten. De behoefte aan geschikte huisvesting voor

arbeidsmigranten is groter dan het beschikbare aanbod. Volgens de geïnterviewden onderkent de gemeente al geruime tijd dat er voldoende huisvesting nodig is voor arbeidsmigranten. Verschillende beleidsdocumenten, waaronder de 'Woonvisie gemeente Bladel 2016', tonen aan dat de gemeente bereid is om vastgoedinitiatieven te ondersteunen die bijdragen aan een oplossing voor het huisvestingsvraagstuk. Om deze ambitie gestalte te geven, heeft de gemeente ook de 'Regionale Verklaring Arbeidsmigranten 2.0' ondertekend, waarin ze zich committeert om initiatieven voor duurzame huisvesting te faciliteren.

Houding van de omwonenden

De buurtbewoners hebben, met name in de beginfase, sceptisch gereageerd op het huisvestingsplan. Een lid van de buurtcommissie geeft aan dat de terughoudendheid breed werd gedeeld binnen de gemeenschap: *"Ik was ook heel erg sceptisch in het begin. Ik moest het maar zien. En dat was heel de buurt. We waren echt allemaal sceptisch."* Uit de antwoorden blijkt dat de essentie van de weerstand onder de buurtbewoners te rubriceren is in 3 thema's. In de eerste plaats hebben bewoners zorgen geuit over het beheer van het complex. Er zijn onder meer vragen gesteld over het toezicht op de locatie. In de tweede plaats is de weerstand gedreven door zorgen over parkeren en verkeersbewegingen. De komst van 240 bewoners zou volgens de omwonenden leiden tot hogere verkeersdruk en parkeerproblemen. Dit heeft geleid tot bezorgdheid over de gevolgen voor de leefomstandigheden in de omgeving. Tot slot hebben vooroordelen over de doelgroep een belangrijke rol gespeeld in de attitude van de buurtbewoners. *"Ja, overlast is natuurlijk een heel belangrijke, want er zijn mensen met beelden van: ja, en die Polen, die drinken allemaal"*, was volgens de buurtcommissaris een veelgehoorde opmerking onder de omwonenden. Tijdens de informatiebijeenkomst is het project gepresenteerd en daarbij is ook ingegaan op de mogelijke impact voor de omgeving. Volgens de vertegenwoordiger van de omwonenden verlieten veel inwoners van de buurt de informatieavond met de gedachte: *"Nou, op zich niet verkeerd, maar we moeten het nog zien."* Dit onderstreept de sceptische houding en die is volgens de geïnterviewden nog lange tijd gebleven.

Participatiemethoden en draagvlakvorming

Participatieproces	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Beschrijving van activiteiten per fase	Breed publiek > Schriftelijke communicatie over het plan > Doelgroep: buurtverenigingen, gemeente, omwonenden > Initiatief: projectontwikkelaar > Doel: informeren	Belanghebbenden > Participatie met omwonenden en andere belanghebbenden > Fysieke informatiebijeenkomst > Door: projectontwikkelaar > Doel: presentatie van het plan	Omwonenden > Participatie met (direct) omwonenden > Installatie van een buurtcommissie > Doel: informeren en raadplegen

Figuur 10: Visualisatie participatieproces (eigen ontwerp)

Gehanteerde participatiemethoden

Uit de interviews volgt dat gekozen is voor een vroegtijdige aanpak van participatie. Alle buurtverenigingen, de gemeente en de directe omwonenden zijn per brief geïnformeerd over het vastgoedinitiatief. Verder is 2 keer een bericht gepubliceerd in de lokale en regionale media. Deze aanpak heeft geleid tot de aanwezigheid van meer dan 300 buurtbewoners tijdens de informatiebijeenkomst. Volgens de respondenten is op deze bijeenkomst het plan globaal gepresenteerd. De ontwikkelaar geeft aan dat dit een bewuste strategie is geweest. Hiermee wordt naar eigen zeggen bereikt dat omwonenden zich eerder betrokken voelen en daarnaast komen mogelijke bezwaren hiermee al in een vroeg stadium naar voren.

Uiteindelijk is het bij één informatieavond gebleven. Om de verdere betrokkenheid te waarborgen, heeft de ontwikkelaar tijdens de informatiebijeenkomst voorgesteld om een buurtcommissie op te richten. Het idee was om met een kleinere buurtafvaardiging verder het plan uit te werken. Hier is door de omwonenden positief op gereageerd. De buurtcommissaris stelt dat zij zich voornamelijk hebben gericht op het beheer op de locatie. Dit was voor de buurtbewoners een belangrijk aandachtspunt, vanwege de schaal van de locatie. Om de omwonenden op dit terrein tegemoet te komen, heeft de ontwikkelaar toegezegd 24 uur bewaking te organiseren op en rondom het terrein. Daarnaast zijn in samenwerking met de commissie huisregels opgesteld waar de bewoners zich aan dienen te houden.

Wat betreft de samenwerking met de gemeente geeft de ontwikkelaar aan dat deze niet betrokken is geweest bij het participatieproces.

Perceptie van de omwonenden

De inzichten uit de interviews tonen aan dat de omwonenden content zijn over de gehanteerde participatiemethode. Hoewel men in aanvang sceptisch was, veranderde deze houding gedurende het traject. Omwonenden waarderen vooral het feit dat ze vroeg in de ontwikkeling van het plan zijn betrokken. Dit wordt ook benadrukt door de buurtcommissaris: *"We hadden niet de illusie van: luister, wij kunnen meepraten over het plan en dergelijke. Want, uiteraard, dat kan niet, zo werken die dingen nou eenmaal niet. Maar wij vonden wel het feit belangrijk dat wij er in een vroegtijdig stadium over mee mochten praten."* De omwonenden zijn te spreken over de frequente communicatie en transparantie vanuit de ontwikkelaar. Ook het feit dat de ontwikkelaar vergelijkbare projecten elders succesvol heeft gerealiseerd, was een belangrijke aanjager van de acceptatie onder de omwonenden. Om heersende zorgen over bijvoorbeeld veiligheid en overlast weg te nemen, is omwonenden de mogelijkheid geboden om locaties in Meijel en Eersel te bezoeken. Op deze manier zijn zij in staat gesteld om zelf te onderzoeken hoe de huisvesting van arbeidsmigranten in die gemeenschappen werkt. Uit de gesprekken blijkt tot slot dat de (lokale) herkomst van de ontwikkelaar een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de acceptatie van het plan. De buurtcommissaris stelt dat zij waarschijnlijk minder vertrouwen zouden hebben gehad als het project was ontwikkeld door een onbekende of niet-lokale partij. *"En dan is het ook maar de vraag welke ontwikkelaar dat is. Ik denk dat als het een Roel geweest is en die een bedrijf heeft, een metaalflex en hier de mensen heeft werken, dat dat wel een rol heeft gespeeld. Als die mannen uit het Westland geweest waren, die alleen hier voor het geld gekomen waren, ja, die hadden dat beheer niet opgezet. Dat was dan een zootje geworden. Dan denk ik dat het er heel anders uit had gezien."*

Impact op draagvlak

Het participatieproces heeft een belangrijke rol gespeeld in het creëren van draagvlak voor het project. De oorspronkelijke twijfels onder de bewoners werden omgevormd tot acceptatie, onder andere door de oprichting van de buurtcommissie en de actieve betrokkenheid van de buurt bij de ontwikkeling van het plan. In samenspraak met de buurtcommissie zijn verschillende aspecten in het plan toegevoegd, waaronder het beheer op de locatie en huisregels. De gekozen participatieaanpak, waarbij omwonenden niet alleen zijn geïnformeerd, maar actief hebben bijgedragen aan de planvorming, heeft een doorslaggevende rol gespeeld in draagvlakvorming. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de omwonenden vooral de vroege betrokkenheid bij het proces en de frequente communicatie hebben gewaardeerd. Daarnaast zijn de lokale betrokkenheid van de ontwikkelaar en diens trackrecord belangrijke factoren geweest in de acceptatie door de omwonenden.

5.1.2 Casestudie 3: Parc Startebos



Figuur 11: Impressie locatie (Cobouw, 2024)



Figuur 12: Locatiegegevens (Google; 2025)

Locatie: context en verantwoording casusselectie

Parc Startebos is een voormalige camping die gesitueerd is in Meijel, provincie Limburg. Na het beëindigen van de campingactiviteiten zijn door de ontwikkelaar verschillende mogelijkheden onderzocht voor een herontwikkeling. In de loop der jaren zijn meerdere plannen uitgewerkt, maar deze zijn uiteindelijk in een vroeg stadium gestrand. De ontwikkelaar wijst het ontbreken van draagvlak als belangrijkste oorzaak aan. Het resultaat was dat de (her)ontwikkeling hierdoor circa 10 jaar heeft gestagneerd. In een hernieuwde poging om de locatie van een nieuwe bestemming te voorzien, is gekozen voor sloop en realisatie van nieuwbouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het plan gaat uit van de ontwikkeling van 200 wooneenheden, waarbij elke woonunit plaats biedt aan maximaal 2 personen. Hiermee biedt de locatie ruimte voor de huisvesting van 400 bewoners. De woonbestemming is tijdelijk en geldt voor een periode van 10 jaar. In aanloop naar de nieuwbouw zijn op de locatie tijdelijk Oekraïense vluchtelingen opgevangen.

Bij de selectie van de casus zijn de volgende overwegingen relevant om te benoemen. Ten eerste de voorgeschiedenis van de locatie. De locatie heeft eerder gefungeerd als een opvangplek voor een specifieke doelgroep en biedt hierdoor aanknopingspunten om te onderzoeken welke rol deze historie heeft gespeeld op de maatschappelijke acceptatie. Ten tweede is de gemeentelijke context in deze casus een relevant thema. In de gemeente Peel en Maas worden momenteel ruim 4.500 arbeidsmigranten gehuisvest. Dit komt neer op circa 10% van het totaal inwonersaantal en daarmee kent de gemeente een relatief hoge concentratie arbeidsmigranten. Dit maakt de casus geschikt om te onderzoeken welke rol een dergelijke verhouding speelt in de attitude van de omwonenden. Tot slot is in deze casus gedurende de planvormingsfase het gemeentelijk beleid met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten geëvalueerd en zijn aanpassingen voorgesteld. Dit roept de vraag op welke invloed de (voorgestelde) beleidswijzigingen hebben gehad op het draagvlak onder de besluitvormers.

Context: attitude van stakeholders ten aanzien van het huisvestingsproject

Houding van de gemeente

De interviews en de geanalyseerde beleidsdocumenten tonen aan dat de gemeente Peel en Maas de huisvesting van arbeidsmigranten als een belangrijke prioriteit beschouwt. Het onderhavige project is onderdeel van een uitgebreider beleidskader dat de gemeente heeft ontwikkeld om geschikte huisvesting voor arbeidsmigranten te faciliteren. Uit het beleidsdocument 'Beleid huisvesting short stay arbeidsmigranten 2019' volgt bijvoorbeeld dat de gemeente zich heeft ingespannen om de krimp van de bevolking in de regio tegen te gaan door arbeidsmigranten te motiveren zich langdurig of permanent in de gemeente Peel en Maas te vestigen. Deze doelstelling leidt er ook toe dat de gemeente een actieve houding aanneemt ten opzichte van vastgoedprojecten die zich richten op de huisvesting van arbeidsmigranten. Uit de gesprekken komt verder naar voren dat de gemeente een pilot heeft opgezet gericht op het onderzoeken hoe grotere huisvestingslocaties presteren in vergelijking met de huidige versnipperde aanpak van de huisvesting van arbeidsmigranten. De ontwikkelaar geeft aan dat deze pilot een belangrijke rol heeft gespeeld in de realisatie van dit specifieke project. Door de goede aansluiting van de uitgangspunten in het plan en de pilot, heeft de gemeente aangegeven het project te ondersteunen. Tot slot blijkt uit de antwoorden dat de exploitatie van de camping in het verleden tot verschillende problemen heeft geleid. Dit is voor de gemeente en provincie ook een belangrijke reden geweest om het nieuwe vastgoedinitiatief te omarmen.

Houding van de omwonenden

Onder de omwonenden was de weerstand tegen het project groot te noemen. Een belangrijk punt van zorg was de omvang. Omwonenden voorzagen allerlei problemen met de komst van 400 arbeidsmigranten. Allereerst maakten ze zich zorgen over het feit dat het grote aantal bewoners zou resulteren in een stijging van de verkeersdruk. Dit zou de leefomstandigheden in de omgeving schaden. Daarnaast was er de angst over mogelijke overlast en een verhoogd gevoel van onveiligheid als gevolg van de aanwezigheid van een aanzienlijke groep arbeidsmigranten. Tot slot was de zorg over druk op lokale voorzieningen een belangrijke aanjager van de weerstand. Het ontbreken van draagvlak blijkt ook uit een online petitie die is gestart en door ruim 300 mensen is ondertekend.

Participatiemethoden en draagvlakvorming

Participatieproces	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5
Beschrijving van activiteiten per fase	Belanghebbenden > Breed publiek: presentatie van het plan aan de omwonenden en andere belanghebbenden > Door: projectontwikkelaar en de gemeente > Doel: informeren	Omwonenden > Participatie met (9) direct omwonenden > 1-op-1 gesprekken > Door: projectontwikkelaar > Doel: inventarisatie vragen, wensen en zorgen	Belanghebbenden > Participatie met buurtbewoners > Fysieke bijeenkomsten > Door: projectontwikkelaar, gemeente en dorpsraad > Doel: raadplegen, co-creatie	Belanghebbenden > Participatie met buurtbewoners > Schriftelijke communicatie over planwijzigingen > Door: projectontwikkelaar > Doel: informeren	Belanghebbenden > Participatie met buurtbewoners > Installatie klankbordgroep: ontwikkelaar, dorpsraad, gemeente en de huurder > Doel: informeren, raadplegen, co-creatie

Figuur 13: Visualisatie participatieproces (eigen ontwerp)

Gehanteerde participatiemethoden

Bij de planvorming van het huisvestingsproject is gebruikgemaakt van meerdere participatiemethoden. De ontwikkelaar geeft hierbij aan bewust te hebben ingezet op een breed en interactief participatieproces, waarin verschillende belanghebbenden, zoals (direct) omwonenden en de dorpsraad, een actieve rol hebben gespeeld. Allereerst zijn meerdere informatiebijeenkomsten georganiseerd voor een brede groep belangstellenden. De ontwikkelaar licht in het gesprek toe dat deze sessies vooral zijn ingezet om belanghebbenden te informeren over het project. Tijdens de sessies hebben de aanwezigen gelegenheid gekregen om vragen te stellen en hun zorgen te uiten. Naast de informatiebijeenkomsten zijn er meerdere een-op-een gesprekken gevoerd met de directe omwonenden. In deze gesprekken werden specifieke zorgen en wensen van hen besproken. Op basis van de participatiegesprekken zijn verschillende aanpassingen doorgevoerd. Zo werd er in het kader van veiligheid extra verlichting op het terrein aangebracht, een directe wens van de buurtbewoners. Bovendien werd de invulling van de locatie na afloop van de tienjarige exploitatieperiode in samenspraak met de buurt bepaald. Op initiatief van de omwonenden werd besloten dat de grond na afloop van de exploitatie aan de buurt zou worden gegeven, waarna zij zelf de bestemming konden bepalen. Gedurende het participatieproces zijn de buurtbewoners ook verschillende malen schriftelijk geïnformeerd over de doorgevoerde wijzigingen in het plan. Een belangrijk onderdeel van de participatieaanpak is de samenwerking met de dorpsraad. Leden van de dorpsraad zijn actief betrokken geweest bij het participatieproces. Dit wordt door zowel de ontwikkelaar als de vertegenwoordiger van de omwonenden benoemd. De dorpsraad heeft een belangrijke rol vervuld in de communicatie tussen de ontwikkelaar en de omwonenden. Om de communicatie en betrokkenheid tussen de verschillende stakeholders te waarborgen is in de eindfase van het participatietraject een klankbordgroep opgericht.

Perceptie van de omwonenden

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gehanteerde participatiemethode(n) op waardering kan rekenen van de omwonenden. Een veelgehoord thema is de proactieve houding van de ontwikkelaar en de frequente communicatie gedurende het traject. Verder wordt benadrukt dat de persoonlijke benadering van de directe omwonenden een belangrijke rol heeft gespeeld in de acceptatie. Volgens de vertegenwoordiger van de omwonenden zou hiermee een belangrijke basis zijn gelegd voor het vertrouwen in het verdere (participatie)proces. Uit de interviews komt verder naar voren dat de kwaliteit van het plan en de wijze waarop de inbreng van de buurtbewoners is meegenomen, een aanzienlijke impact heeft gehad op de houding van de bewoners. Ook het feit dat buurtbewoners na de fysieke bijeenkomst schriftelijk op de hoogte werden gehouden van de vorderingen in de planvorming, zou volgens de vertegenwoordiger hebben bijgedragen aan bredere acceptatie onder de omwonenden.

Impact op draagvlak

De toegepaste participatiemethoden hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het creëren van het draagvlak onder de belanghebbenden. Onder de omwonenden overheerste in de beginfase van de planvorming de weerstand, maar door de gehanteerde participatiestrategie werd deze voor een groot deel omgezet in acceptatie. Er zijn verschillende factoren aan te wijzen die hieraan hebben bijgedragen. Een belangrijke succesfactor is het perspectief dat is geboden aan de omwonenden en het lokale belang.

Op de locatie werd voorheen een camping geëxploiteerd met een permanente vergunning en deze ging gepaard met veel overlastproblemen. Deze permanente exploitatie zou vervangen worden door tijdelijke huisvesting voor een periode van maximaal 10 jaar. De omwonenden hebben hierbij de garantie gekregen dat dit notarieel vastgelegd werd. De betrokkenheid en samenwerking met de gemeente wordt ook als een succesfactor beschouwd. De ontwikkelaar benadrukt dat een belangrijke factor hierin is geweest dat het plan goed aansloot bij de pilotvereisten van de gemeente. *“Toen was dat nog, toen had de gemeente die pilot uitgevaardigd. Dat er drie partijen een pilot konden indienen. Nou, daar hebben we ons voor aangemeld. En toen is het redelijk snel gegaan. We zijn in totaal 8 jaar aan het voorbereiden geweest, maar het laatste deel is uiteindelijk redelijk snel gegaan, alhoewel de vergunning daarna een jaar of anderhalf geduurd heeft, voordat we dat rond hadden.”* Voor de gemeente hebben verschillende factoren een rol gespeeld in de attitude ten opzichte van het vastgoedinitiatief. Om te beginnen levert het project in algemeen een belangrijke bijdrage aan de gemeentelijke doelstelling om kwalitatief goede huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren. Gezien het gaat om 400 woonplekken, mag gesteld worden dat de impact hiervan substantieel is. Daarnaast is er voor de gemeente ook een financieel perspectief. Uit de gesprekken komt naar voren dat 400 extra bewoners resulteert in een grotere rijksbijdrage per inwoner. Kortom, hiermee kan gesteld worden dat dit voor de belanghebbenden leidt tot een ‘win-win’ en deze blijkt dan ook een belangrijke rol te hebben gespeeld in het draagvlak voor het plan.

5.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

In deze paragraaf wordt de analyse van de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Voor de analyse van de empirische data is gebruikgemaakt van het softwareprogramma ATLAS.ti. Op basis van de theoretische inzichten is een aantal thema's vastgesteld dat een leidende rol heeft gespeeld in de interviews. De codeboom is vervolgens door middel van inductief coderen uitgebreid op basis van de uitgewerkte transcripten. Onder bijlage 2 is een overzicht toegevoegd van de opgestelde codeboom. De analyse resulteert in een viertal thema's: Coalition of the willing: draagvlak binnen de gemeente als belangrijke succesfactor, de cruciale rol van communicatie in participatieprocessen, de professionaliteit van de projectontwikkelaar als sleutel tot succes en meervoudige doelstellingen: de win-winsituatie als drijver voor draagvlak.

5.2.1 Coalition of the willing: draagvlak binnen de gemeente als belangrijke succesfactor

“Bespreek het inderdaad voor, of iets überhaupt wenselijk of haalbaar is, zodat wij het aan het beleid kunnen toetsen, en doet dat zeg maar in stilte, maar zoek daar gewoon een gemeente voor op om daar een gesprek over te voeren, om een afweging te maken, is het zinvol om eraan te beginnen? Dat hoef je nog niet meteen buiten communicatief te doen, want als dat nou ook niet kan, want dan heb je misschien heel veel reuring veroorzaakt, en dan ben je daar nog langer bezig om dat weer weg te halen, en dat het helemaal niet doorgaat.

Dat is de eerste stap, dus als ontwikkelaar, want dat gebeurt niet altijd. Doe eerst die stap om te kunnen toetsen bij de gemeente of het wenselijk is, want als het dat niet is, dan krijg je mogelijk al snel een nee te horen.”

Maarten Verboven, Programmamanager Gemeente Ede

De inzichten uit de interviews tonen aan dat draagvlak binnen de gemeente een essentiële factor is voor het succes van vastgoedprojecten voor arbeidsmigranten. Verschillende aspecten zijn hierbij van belang, waarbij visie, beleid en samenwerking worden beschouwd als belangrijke pijlers voor het proces van draagvlak.

Houding, visie en beleid

Een belangrijk aspect dat uit de interviews blijkt, is dat binnen de gemeente voldoende draagvlak moet zijn om de kans op succes van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten te vergroten. Dit heeft in vrijwel alle 3 de casussen een belangrijke rol gespeeld en ook experts benadrukken het belang van dit thema. Zonder dit draagvlak kan de kans op succes als beperkt worden beschouwd. Het huisvesten van arbeidsmigranten is een gevoelig onderwerp dat vaak niet direct punten oplevert voor de lokale politiek. Daarom is de attitude van de gemeente ten opzichte van het initiatief van groot belang. Respondenten geven aan dat een positieve grondhouding van de gemeente onder andere kan bijdragen aan het verlagen van weerstand onder de buurtbewoners. De gemeente speelt vaak een rol als verbinder tussen de verschillende belanghebbenden, waaronder omwonenden, projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties. Als de gemeente een actieve houding aanneemt, zal dit het vertrouwen van omwonenden en andere betrokkenen vergroten. In de onderzochte casussen belichtten twee ontwikkelaars ook de andere kant op basis van ervaringen in andere trajecten. Zij stellen dat het draagvlak onder de bevolking aanzienlijk afneemt wanneer de gemeente zich terughoudend opstelt.

Een ander vaak genoemd thema in de interviews is de aanwezigheid van een visie en in het verlengde daarvan beleid op het gebied van huisvesting voor arbeidsmigranten. Dit is volgens de respondenten een belangrijke voorwaarde voor het vergroten van draagvlak. In de onderzochte casussen blijkt dat de betrokken gemeenten beleid hebben geformuleerd voor het huisvestingen van arbeidsmigranten. De betrokken gemeenteambtenaar in de casus Kop van Deelen licht hierbij toe dat de noodzaak groot is, omdat in de regio veel arbeidsmigranten werkzaam zijn. Volgens de respondent ligt er daarom een belangrijke verantwoordelijkheid om te zorgen voor voldoende huisvesting. Ook in de casus van Meijel komt naar voren dat de betreffende gemeente beleid heeft op het huisvesten van arbeidsmigranten. Hoewel het thema dus geen onderwerp is in de onderzochte casussen, komt uit de gesprekken met de experts naar voren dat gemeenten niet altijd een duidelijke visie blijken te hebben op het huisvesten van deze doelgroep, waardoor vaak een gebrek is aan effectief beleid om dit complexe vraagstuk op een goede manier aan te pakken. Wanneer er beleid is dat huisvesting voor arbeidsmigranten als een essentieel gemeentelijke speerpunt beschouwt, vergemakkelijkt dit het accepteren van nieuwe vastgoedprojecten. Door de respondenten wordt gesteld dat, als de gemeente het initiatief ondersteunt en dit kan presenteren als een onderdeel van haar bredere beleidsdoelen, de kans op het verkrijgen van draagvlak toeneemt.

Samenwerking

Samenwerking tussen de gemeente en ontwikkelaar is volgens de respondenten van groot belang. Doorgaans vindt participatie plaats op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Een opvallende observatie uit de interviews is het verschil tussen beide niveaus binnen de gemeente. De interviews maken duidelijk dat de mate van steun op deze niveaus kan verschillen, en dat dit invloed heeft op het succes van projecten. Hoewel er vaak bestuurlijk draagvlak voor huisvestingsprojecten is, blijkt op ambtelijk niveau dit soms minder aan de orde te zijn, zo blijkt in twee van de drie onderzochte casussen. In de casus Kop van Deelen wordt onder meer een verschil waargenomen tussen beide niveaus. Aangegeven wordt dat men op bestuursniveau vrij snel heeft toegezegd het plan te zullen ondersteunen, maar dat op ambtelijk niveau de procesgang wat langer heeft geduurd. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat de monumentale status van het complex en het feit dat dit gesitueerd is in een Natura 2000-gebied hier van invloed zijn geweest.

Respondenten stellen dat het gebrek aan ambtelijke steun vaak resulteert in vertragingen. Een succesvol participatieproces vereist daarom dat beide niveaus worden betrokken. Verder blijkt uit de interviews dat de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie eveneens een belangrijke succesfactor is. Gemeenten die beschikken over een professioneel (ambtelijk) apparaat en voldoende capaciteit, lijken effectiever te zijn in het snel uitvoeren van projecten. Deze observatie komt het sterkst terug in de casus Kop van Deelen. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat dit de enige casus is waarbij de betrokken gemeenteambtenaar heeft geparticipeerd in het onderzoek.

Respondenten onderstrepen daarnaast de noodzaak van lokale betrokkenheid. Ambtenaren die goed op de hoogte zijn van de lokale omstandigheden, zouden beter in staat zijn om met omwonenden te communiceren en hen te overtuigen van de noodzaak van het project. Dit kan bijdragen aan het vergroten van draagvlak. Daarentegen wordt door de respondenten gesteld dat het inschakelen van externe adviseurs die geen lokale binding hebben juist nadelig kan zijn, omdat zij minder gevoelig zijn voor de lokale situatie en de urgentie.

5.2.2 De cruciale rol van communicatie in participatieprocessen

“Het gevoel wat overheerst is dat er geen inspraak is vanuit omwonenden. Dat blijft hangen. Zeker in de planvormingsfase. Men heeft een bepaald idee, een bepaald plan. Dat daar geen betrokkenheid van omwonenden bij is. Ik heb het niet gezien. En pas toen men met de exploitatie bezig was. Toen dachten ze: laten we het toch maar even weten. Het was meer het idee, nu moeten we wel gaan communiceren met omwonenden. Om de boel nog eventueel wat rustiger te houden.”

Marcel Brons, Bestuurslid Dorpsraad Schaarsbergen

Uit de afgenomen interviews valt op te maken dat communicatie, in het bijzonder met de omwonenden, een doorslaggevende rol speelt bij de participatie van belanghebbenden in huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten. Participatie gaat daarbij verder dan alleen informeren, zo geven de respondenten aan. Uit de gesprekken volgt dat dit een doorlopend proces is waarin meerdere zaken een rol spelen. Vroege betrokkenheid, transparantie en samenwerking zijn thema's die veelvuldig in de gesprekken worden genoemd als kerningrediënten. Deze zijn bepalend voor het succes van het participatieproces.

Het belang van echte inspraak

Een veelgehoord thema in de interviews is dat de stakeholders het gevoel moeten hebben dat ze invloed kunnen hebben op het participatieproces. Dit gaat, zoals hiervoor al gesteld, verder dan informeren. Volgens de respondenten is het belangrijk dat er ruimte is voor dialoog en inbreng van belanghebbenden. Wanneer dit beperkt blijft tot passieve participatie, zonder daarbij de mogelijkheid om hun zorgen en ideeën te delen, kan volgens de respondenten weerstand ontstaan in plaats van draagvlak. In de onderzochte casussen worden op dit terrein verschillen opgemerkt. In de casus Kop van Deelen wordt door de vertegenwoordiger van de omwonenden aangegeven dat men minimale invloed heeft kunnen uitoefenen op het plan. In de overige casussen wordt daarentegen benadrukt dat betrokkenheid van de omwonenden en de mogelijkheden om mee te participeren juist een belangrijke rol hebben gespeeld in de acceptatie van het plan door de omwonenden. In de casus Meijel komt dit het sterkste naar voren. Een mogelijke verklaring hiervoor zou de gekozen participatiestrategie kunnen zijn, waarbij bewust is gekozen voor vroege betrokkenheid en verschillende interactiemomenten met de belanghebbenden. Tot slot valt in de casus Flex Campus op dat de verwachtingen van de omwonenden mogelijk een rol hebben gespeeld in hoe zij de participatie en inspraak hebben ervaren. Volgens de vertegenwoordiger heeft men niet de verwachting gehad een majeure rol te kunnen spelen in de planvorming.

Door de respondenten wordt tot slot benadrukt dat inbreng van belanghebbenden serieus moet worden genomen. Het organiseren van een klankbordgroep of het instellen van een buurtcommissie blijkt een mooi instrument te zijn om participatie met belanghebbenden vorm te geven. Uit de gesprekken volgt dat belanghebbenden zich hierdoor bereid tonen om zich constructief op te stellen.

Transparantie en verwachtingsmanagement

Uit de afgenomen interviews valt verder op te maken dat transparantie een belangrijke factor is bij participatie. Volgens de respondenten is het belangrijk om bij aanvang van het participatieproces transparant te zijn over de aspecten waarop participatie mogelijk is. Als voorbeeld wordt hierbij de vraag genoemd of überhaupt arbeidsmigranten gehuisvest mogen

worden. Dit is een belangrijk punt, omdat dit gegeven vaak een politieke beslissing is waar geen participatie op mogelijk is. Een transparant participatieproces impliceert volgens de respondenten ook dat belanghebbenden inzicht krijgen in de keuzes die worden gemaakt, maar ook waarom bepaalde besluiten worden genomen. Door dit aspect gedurende het proces structureel te communiceren, blijven de stakeholders op de hoogte van de voortgang van het proces. Hierdoor wordt eventuele speculatie en/of misinformatie voorkomen. Een belangrijke observatie tijdens de gesprekken is dat respondenten dit essentieel vinden om wantrouwen te voorkomen en acceptatie van de belanghebbenden te bevorderen.

De noodzaak van vroege en frequente betrokkenheid

Een ander belangrijk thema, dat naar voren komt in de interviews is het belang van een vroege betrokkenheid van de stakeholders. Hierbij benadrukken de respondenten dat participatie niet moet beginnen wanneer de plannen volledig zijn uitgewerkt. Het betrekken van belanghebbenden in een vroeg stadium zorgt ervoor dat mensen zich gehoord voelen en eerder bereid zijn mee te werken aan een oplossing. Gedurende het traject moet er ruimte zijn voor aanpassingen. Hierdoor zal de kans van slagen volgens de respondenten groter zijn. Aan dit aspect lijkt met name in de casus Kop van Deelen niet helemaal te zijn voldaan. Hierbij is het echter goed om te vermelden dat deze observatie vooral gebaseerd is op de inbreng door de vertegenwoordiger van de omwonenden.

Een veelgehoord antwoord van de respondenten is dat frequent contact van groot belang is voor het succes. Anders gezegd, participatie moet niet als een eenmalig proces worden beschouwd. Het dient een doorlopend proces te zijn, waarin relaties worden opgebouwd en de stakeholders de tijd krijgen om aan het idee en/of de plannen te wennen. De commissielid in de casus Flex Campus verwoordt dit op een treffende manier: *“Hij heeft er gewoon constant bovenop gezeten naar ons toe om ons te informeren. En dat is het belangrijkste. Communicatie. Betrokkenheid creëren is het belangrijkste om zo’n plan te kunnen realiseren.”* De quote is afkomstig van een respondent; de rode draad hieruit wordt echter breed onderkend door de respondenten.

Verder wordt door de respondenten benadrukt dat directe communicatie met omwonenden sneller tot draagvlak zal leiden. De gedeelde opvatting hierover is dat persoonlijke gesprekken en/of bijeenkomsten bijdragen aan een beter begrip en dialoog.

De effectiviteit van diverse participatiemethoden

Een belangrijk inzicht uit de interviews is het antwoord op de vraag: Wat nou is de juiste participatiemethode? De conclusie is dat hier geen eenduidig antwoord op is te geven. Uit de gesprekken volgt dat er niet één participatiemethode is die altijd werkt. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat dit situationeel en/of contextueel afhankelijk is. Wel volgt uit de gesprekken dat het hanteren van verschillende methoden een belangrijke rol kan spelen. De respondenten geven in dit verband aan dat voor succesvolle participatie over het algemeen meerdere contactmomenten vereist zijn. Zo blijkt in de Meijel de gekozen participatieaanpak succesvol voor het verkrijgen van draagvlak, doordat de ontwikkelaar verschillende methoden heeft toegepast, zoals het organiseren van informatiebijeenkomsten en het voeren van één-op-één-gesprekken met de directe omwonenden.

5.2.3 De professionaliteit van de projectontwikkelaar als sleutel tot succes

“Dan zeg je: nou, luister, ga naar Meijel, ga naar Eersel, zonder mij, ga vragen, ga luisteren hoe wij dat doen daar. We laten het zien, want dit willen we, in de doelstelling die we nog steeds hebben, nou daar hebben wij de mensen in Hapert kunnen overtuigen.”

Roel van Heugten, projectontwikkelaar

Op basis van de gevoerde gesprekken blijkt dat de rol van de projectontwikkelaar een essentiële rol speelt in de betrokkenheid van belangrijke belanghebbenden, zoals de gemeente en de buurtbewoners. Hierbij worden vier thema's geïdentificeerd die bijdragen aan draagvlak. Het gaat daarbij om het trackrecord van de ontwikkelaar, lokale betrokkenheid en vooroordelen, kwaliteit van het vastgoedproject en de sociale integratie van arbeidsmigranten.

Trackrecord en vertrouwen in projectontwikkelaars

Een sterk trackrecord van projectontwikkelaars blijkt van groot belang te zijn voor het verkrijgen van draagvlak onder de omwonenden en gemeenteambtenaren. Volgens de respondenten is er een grotere kans op acceptatie van het huisvestingsproject wanneer ontwikkelaars eerder soortgelijke projecten succesvol hebben gerealiseerd. Deze staat van dienst dient als het ware als het tastbare bewijs van de ambities en capaciteiten van de ontwikkelaar. Ontwikkelaars kunnen hiermee onzekerheden en weerstand onder omwonenden verminderen door succesvolle referentieprojecten te presenteren en openlijk te communiceren over de behaalde resultaten. Volgens de respondenten kan het delen van informatie over eerdere projecten helpen om het vertrouwen en begrip van stakeholders te vergroten. Dit helpt om heersende vooroordelen over projectontwikkelaars te doorbreken en het draagvlak te vergroten.

Lokale verbondenheid en sociale acceptatie

Uit de verkregen praktijkinzichten blijkt dat de herkomst van de ontwikkelaar een belangrijke rol speelt bij het verkrijgen van draagvlak onder omwonenden. De respondenten stellen dat lokale ontwikkelaars over het algemeen meer vertrouwen genieten van de buurtbewoners door hun hechtere band met de lokale omgeving. Deze 'gunfactor' zou samenhangen met de perceptie dat lokale ondernemers bewuster zouden zijn van de lokale omstandigheden en hierdoor beter de behoeften van de gemeenschap zouden begrijpen. Voor 'externe' projectontwikkelaars geldt daarentegen dat vooroordelen over hun drijfveren acceptatie in de weg kunnen staan. De perceptie is dat zij vooral gedreven worden door hun verdienmodel en daarmee met name uit zijn op winstmaximalisatie. Participatie zou hierin volgens de respondenten een belangrijke rol in kunnen spelen, waarbij het advies is om hierbij lokale partners te betrekken. Door lokale partijen te betrekken bij participatie-evenementen en het zichtbaar maken van samenwerkingsverbanden met lokale instanties, kunnen ontwikkelaars het vertrouwen onder omwonenden vergroten.

Kwaliteit van het huisvestingsplan: beheer en sociale integratie

De kwaliteit van het vastgoedproject blijkt een doorslaggevende factor te zijn voor het draagvlak onder omwonenden. Een belangrijk aspect dat veelvuldig in de interviews naar voren komt, is het beheer op de locatie. Een goed beheerplan is volgens de respondenten van groot belang om zorgen over sociale veiligheid te reduceren. Een belangrijke verklaring

hiervoor is dat veel omwonenden angst hebben voor overlast en onveiligheid. Thema's waar in de literatuur ook veel aandacht voor is. In alle drie de onderzochte casussen blijkt dat veel aandacht is geweest voor het goed inrichten van 24-uurs beheer op de locatie en de respondenten bevestigen dat dit thema voor een belangrijke kentering heeft gezorgd in de attitude van de buurtbewoners.

Uit de interviews komt verder naar voren dat, naast een goed uitgewerkt beheerplan, de kwaliteit van de huisvesting an sich een belangrijke rol speelt in het vergroten van draagvlak onder relevante stakeholders. Projectontwikkelaars die in hun ontwerp rekening houden met de kwaliteitsnormen zoals door de commissie Roemer wordt aanbevolen, kunnen op enthousiasme rekenen van omwonenden en gemeenteambtenaren. In dit verband wordt door de respondenten verder opgemerkt dat inzet van participatie kan helpen bij het realiseren van draagvlak, wanneer projectontwikkelaars de omwonenden actief betrekken bij het opstellen van het beheerplan en kwaliteitsborging.

Tot slot komt uit de resultaten naar voren dat vastgoedprojecten waarbij in de planvorming aandacht is voor sociale integratie van arbeidsmigranten op waardering kunnen rekenen van omwonenden. De interviews tonen aan dat buurtbewoners blij zijn dat arbeidsmigranten de kans krijgen om actief betrokken te zijn bij het sociale leven in hun omgeving. Een veelgehoorde opmerking onder de respondenten is dat wanneer ontwikkelaars dit aspect in hun huisvestingsplannen opnemen, dit een gunstig effect kan hebben op het draagvlak onder omwonenden voor het huisvestingsproject. Meerdere respondenten benadrukken dat participatie hier een belangrijke rol in kan spelen. Door samen met de omwonenden na te denken over integratiemaatregelen, kan er een wederzijds begrip worden gecreëerd. Dit draagt volgens de geïnterviewden bij aan het reduceren van vooroordelen, wat de kans op sociale spanningen vermindert.

5.2.4 Meervoudige doelstellingen: de win-win situatie als drijver voor draagvlak

“En uiteindelijk is het zo dat, hoe kan een plan slagen? Is door een win-win te creëren voor alle partijen. Kijk, waardoor gaat een plan door of waardoor mislukt een plan? Doordat er eigenlijk iemand in zit, die waarschijnlijk geen win daaruit heeft. Dus dat wil zeggen: kan zijn door, ja, dat kan eigenlijk door allerlei factoren zijn. En als je die winst op een rijtje weet te zetten, dan wordt de slagingskans gewoon 80% groter denk ik.”

Leon Kanters, projectontwikkelaar

Gemeentelijk belang: economische en maatschappelijke belangen

De gemeenten spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling en realisatie van de huisvestingsprojecten voor de arbeidsmigranten. Uit de afgenomen interviews blijkt dat de gemeenten een economisch belang hebben bij een goede huisvesting. De arbeidsmigranten zijn namelijk essentieel voor verschillende sectoren. Naast het economische belang valt uit de interviews verder op te maken dat er ook een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid is. Voorgaande kwam sterk naar voren in de casestudie van de gemeente Ede. Het oorspronkelijke plan richtte zich aanvankelijk alleen op huisvesting voor arbeidsmigranten. Vanwege de gemeentelijke opgave om statushouders te huisvesten, zijn de mogelijkheden verkend om beide groepen te huisvesten op de locatie. Dit is een voorbeeld van hoe participatie kan bijdragen aan een oplossing die meerdere belangen dient. Door de flexibiliteit en samenwerking is een win-winsituatie ontstaan die beide

belangen dient. Dit benadrukt het belang van participatie, waarin alle betrokken partijen hun belangen vertegenwoordigd zien.

Omwonenden: draagvlak door lokale meerwaarde

De afgenomen interviews benadrukken dat de omwonenden vaak een bepalende factor kunnen zijn in het succes van een huisvestingsproject. Wanneer zij zich niet gehoord voelen, leidt voorgaande vaak tot weerstand. Zo valt uit de casestudie Meijel op te maken dat de buurt aanvankelijk tegen het plan was. Vanwege de co-creatie met de buurt ontstond echter het idee om na de tijdelijke exploitatie van tien jaar de grond aan de buurt terug te geven. Dit bleek doorslaggevend voor het creëren van draagvlak onder de bewoners. In de gemeente Ede daarentegen was er geen directe prikkel voor de buurt. Dit, gecombineerd met een participatieproces waarbij volgens de omwonenden geen sprake is geweest van betrokkenheid, heeft uiteindelijk geresulteerd in een negatieve attitude van de omwonenden ten opzichte van het plan. De casus in Hapert toont een ander succesvol voorbeeld, waarbij naast de huisvesting voor de arbeidsmigranten, ook een regulier woonproject door dezelfde initiatiefnemer voor de starters is gerealiseerd. Voorgaande leverde extra parkeermogelijkheden en een speeltuin op. Dit kwam de buurt ten goede. Ook hierdoor werd het draagvlak aanzienlijk vergroot. Bovenstaande voorbeelden illustreren volgens de respondenten het belang van een participatie waarin omwonenden een stem krijgen en zelf voordelen ervaren. Uit de afgenomen interviews valt in dit kader op te maken, dat wanneer participatie leidt tot een zogenaamd 'what's in it for us'-gevoel, het draagvlak onder de belanghebbenden groeit en de kans op succesvolle realisatie groter wordt.

6. Conclusie, aanbevelingen, discussie en reflectie

In dit afsluitende hoofdstuk passeert een drietal onderwerpen de revue. Allereerst wordt de conclusie behandeld, waarin de centrale vraag van dit onderzoek wordt beantwoord. Vervolgens worden op basis van de verkregen inzichten een aantal aanbevelingen geformuleerd aan relevante partijen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoeksproces.

6.1 Conclusie

In dit onderzoek is gekeken naar de bijdrage van participatie op draagvlakvorming bij de woningbouwontwikkeling voor arbeidsmigranten. De onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt: *Wat is de impact van participatie bij het creëren/vergroten van draagvlak onder belanghebbenden bij de ontwikkeling- en realisatie van huisvestingsprojecten voor arbeidsmigranten?*

De conclusie is dat de impact van participatie op het draagvlak voor huisvestingsprojecten groot is, mits er wordt voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden.

Uit de resultaten blijkt dat de betrokkenheid van de gemeente een aanzienlijke impact kan hebben op het succes van vastgoedprojecten voor arbeidsmigranten. Van belang is onder meer de aanwezigheid van een visie en in het verlengde daarvan beleid op het gebied van huisvesting voor deze specifieke doelgroep. Een opvallende observatie in dit verband is het verschil tussen bestuurlijk en ambtelijk draagvlak binnen de gemeente, waarbij doorgaans bestuurlijke draagvlak eerder aanwezig lijkt te zijn. Het gebrek aan ambtelijk steun resulteert dikwijls in vertragingen. De uitkomsten benadrukken dat een succesvol participatieproces vereist dat beide niveaus worden betrokken. Tot slot volgt uit dit onderzoek dat de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie eveneens een belangrijke succesfactor lijkt te zijn.

Gemeenten die beschikken over een professioneel (ambtelijk) apparaat en voldoende capaciteit, lijken effectiever te zijn in het snel uitvoeren van projecten. De resultaten wijzen in dit verband wel op het belang van lokale betrokkenheid van ambtenaren. Voor draagvlakvorming onder omwonenden verdient het aanbeveling om het inschakelen van externe adviseurs zonder lokale binding te beperken. Kortom, om de succeschansen van een project te vergroten is betrokkenheid en samenwerking met de gemeente van groot belang en daarom wordt aanbevolen om in te zetten op een zogenoemde 'coalition of the willing'. Uit dit onderzoek blijkt verder dat participatie van bewoners een belangrijke bijdrage kan leveren aan het draagvlak voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Hoewel niet alle vormen van participatie even effectief zijn, blijken vroege betrokkenheid, transparantie en ruimte voor inspraak belangrijke succesfactoren te zijn voor draagvlakontwikkeling.

Op basis van dit onderzoek kan daarnaast worden geconcludeerd dat de rol van de ontwikkelaar van groot belang is in de participatie met belanghebbenden. Een bewezen trackrecord met vergelijkbare referentieprojecten, lokale binding en kwaliteit van het vastgoedproject, blijken doorslaggevend te zijn in het verkrijgen van draagvlak.

Tot slot laten de onderzoeksresultaten zien dat het creëren van een duidelijke win-winsituatie bevorderlijk kan zijn voor draagvlakontwikkeling. Gebleken is dat wanneer plannen niet alleen inspelen op het huisvestingvraagstuk, maar tevens tegemoetkomen aan andere maatschappelijke of lokale belangen, dit een positief effect kan hebben op de bereidheid tot acceptatie onder belanghebbenden.

6.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek toont aan dat participatie een belangrijke rol kan spelen in het creëren van draagvlak voor vastgoedprojecten die zich richten op het huisvesten van arbeidsmigranten. De resultaten onderstrepen de complexiteit van participatieprocessen als gevolg van de verschillende belangen die hierin een rol spelen. Het onderzoek benadrukt in dit verband de samenwerking tussen ontwikkelaars en gemeenten in het participatieproces. Op basis van de verkregen inzichten zijn de volgende aanbevelingen opgesteld.

➤ Beschouw participatie niet als een eenmalig proces

Participatie laat zich niet kenmerken als een lineair proces, maar eerder als een iteratief en dynamisch proces dat zich richt op flexibiliteit en het opbouwen van relaties met relevante stakeholders. Het onderzoek laat zien dat er geen universele aanpak bestaat die in alle situaties resulteert in een positieve attitude ten aanzien van het vastgoedinitiatief. Om deze reden wordt dan ook aanbevolen om te differentiëren in de participatiemethoden. Het is hierbij van belang om rekening te houden met de specifieke situatie en de wensen van de belanghebbenden. Ontwikkelaars en beleidsmakers doen er goed aan om participatie te zien als een doorlopend proces, waarbij er aandacht is voor regelmatig contact en evaluaties plaatsvinden. Het is van belang om te investeren in de relaties met de belanghebbenden. Dit versterkt het vertrouwen en vergroot hiermee de kans op succesvolle vorming van draagvlak.

➤ Focus in de samenwerking op het gemeenschappelijke doel

De samenwerking tussen de ontwikkelaar en de gemeente blijkt volgens dit onderzoek een belangrijke factor te zijn voor het succes van participatietrajecten. Om deze reden wordt ontwikkelaars aanbevolen om participatie met de gemeente vroegtijdig te starten. De gemeente kan een belangrijke rol spelen in de verbinding tussen de ontwikkelaar en de betrokken partijen. Een gezamenlijke communicatie met de buurtbewoners en transparantie over het vastgoedinitiatief kunnen een belangrijke rol spelen in de acceptatie door de belanghebbenden.

➤ Focus op structurele huisvestingsoplossingen

Het onderzoek wees uit dat het merendeel van de huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten een tijdelijke bestemming heeft, terwijl de doorlooptijd van vastgoedinitiatieven vaak lang is. Dit spanningsveld vereist een meer gestructureerde aanpak van huisvesting voor arbeidsmigranten. Het verdient aanbeveling om vervolgonderzoek te doen naar de attitude van belanghebbenden ten opzichte van structurele huisvestingsoplossingen voor arbeidsmigranten.

➤ Benut de rol en reputatie van de ontwikkelaar

De rol van de ontwikkelaar kan in draagvlakontwikkeling een belangrijke rol spelen. Een ontwikkelaar met een aantoonbaar trackrecord met vergelijkbare projecten en lokale verbondenheid kan een doorslaggevende rol spelen in het verkrijgen van draagvlak voor het project. Ook de kwaliteit van het beoogde vastgoed met daarbij aandacht voor een hoogwaardig ontwerp, goede voorzieningen en een goed beheer kan van invloed zijn op de acceptatie. Het is daarom aan te bevelen om ontwikkelaars te selecteren die bij de planontwikkeling voldoende rekening houden met de aspecten.

6.3 Discussie en reflectie

De theoretische verkenning heeft verschillende inzichten geboden in de rol die participatie kan spelen bij draagvlakontwikkeling. De modellen van Arnstein (1969) en Edelenbos & Monnikhof (2001) bieden waardevolle kaders om de impact van participatie op het creëren van draagvlak te analyseren. De resultaten van dit onderzoek bevestigen de theorie van de participatieladder, waarin wordt gesteld dat een hoger niveau van participatie doorgaans resulteert in een grotere kans op draagvlak. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat een aantal (rand)voorwaarden relevant is om rekening mee te houden. In lijn met bestaande literatuur volgt uit dit onderzoek dat communicatie in participatieprocessen een cruciale rol kan spelen. Elementen zoals vroege betrokkenheid, transparantie en daadwerkelijke inspraak blijken grote invloed te hebben op de acceptatie door de belanghebbenden. De bevindingen sluiten hiermee aan bij de studies van onder meer Brown (2016) en Soetenbroek (2022) die eveneens betogen dat tijdige betrokkenheid en actieve participatie door buurtbewoners een positieve impact hebben op steun voor het project. Verder laat dit onderzoek, in lijn met Boogers & Reussing (2011), zien dat schaalgrootte van gemeenten van invloed kan zijn op de haalbaarheid van huisvestingsvraagstukken voor arbeidsmigranten. Grotere gemeenten blijken effectiever te zijn in het organiseren van dergelijke vraagstukken, onder andere door de aanwezigheid van visie- en beleid, expertise en de mogelijkheid om participatieprocessen te ondersteunen. Samenvattend kan worden gesteld dat het literatuuronderzoek hiermee een waardevol kader heeft geboden voor het doorgronden van de dynamiek tussen participatie en draagvlakvorming en het interpreteren van de empirische resultaten.

Het onderzoek biedt een aantal waardevolle inzichten die mogelijk relevant kunnen voor toekomstige vraagstukken die gericht zijn op de huisvesting van arbeidsmigranten. Uit de casestudies komt onder meer naar voren dat de rol van de gemeente een doorslaggevende factor kan zijn voor de haalbaarheid van projecten. Er is gebleken dat vooral gemeenten met een heldere visie en beleid en waar zowel bestuurlijk als ambtelijk draagvlak aanwezig is, effectiever lijken te zijn in het succesvol realiseren van dergelijke projecten. Dit stelt ontwikkelaars in staat om zich bij nieuwe ontwikkelingen te richten op zogenaamde 'koplopergemeenten', waardoor de kans op vooruitgang en draagvlak mogelijk kan worden verhoogd.

Een ander belangrijk inzicht uit dit onderzoek ziet toe op het creëren van een wederzijds belang. Projecten waarbij zowel de belangen van de ontwikkelaar als de omgeving worden gediend, blijken een groter kans te maken op draagvlak. Dit vormt een relevant aandachtspunt voor ontwikkelaars om in overweging te nemen bij woningbouwontwikkeling gericht op een specifieke doelgroep, zoals arbeidsmigranten.

Hoewel dit onderzoek waardevolle inzichten oplevert, zijn er ook een aantal beperkingen waarmee rekening gehouden moet worden. De casestudie als onderzoeksmethode biedt aan de ene kant de mogelijkheid tot diepgaand onderzoek, maar tegelijkertijd beperkt de keuze voor 3 casussen en de specifieke context van de afzonderlijke projecten de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Verder is de selectie van de projecten gekozen voor projecten die maximaal 5 jaar geleden zijn afgerond. In de gesprekken is echter gebleken dat de daadwerkelijke ontwikkeltermijn vaak langer was en mogelijk is deze hierdoor van invloed over de betrouwbaarheid van de reconstructies door de betrokkenen. Verder behoeft ook de selectie van respondenten een toelichting. In alle 3 de casussen is wat betreft de omwonenden gesproken met een vertegenwoordiger of afgevaardigde.

Hierdoor blijft onduidelijk in hoeverre deze input representatief is voor de bredere groep omwonenden. Tot slot is het in 2 van de 3 casussen niet gelukt om de betrokken gemeente ambtenaren te laten participeren in het onderzoek. Hoewel dit gedeeltelijk is opgelost door beleidsdocumenten te analyseren en experts te raadplegen, blijft de rol van de gemeente in deze gevallen slechts gedeeltelijk duidelijk.

Tot slot bieden de inzichten uit dit onderzoek verschillende aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Een opvallende observatie in dit onderzoek is dat er binnen gemeenten verschillen kunnen bestaan in het draagvlak tussen de verschillende niveaus, bestuurlijk en ambtelijk, wat kan leiden tot vertraging in besluitvorming. In de bestaande literatuur is nog weinig bekend over dit specifieke thema en dit maakt dat gericht onderzoek naar de onderlinge dynamiek tussen bestuur en ambtelijke organisatie in dit soort trajecten waardevolle inzichten kan opleveren. Een andere belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de rol van de ontwikkelaar in het participatieproces een belangrijke impact kan hebben op het draagvlak onder belanghebbenden. Waar in de literatuur vaak een negatief beeld heerst over ontwikkelaars, tonen de empirische resultaten echter aan dat ontwikkelaars met een goed trackrecord en een sterke lokale binding, een belangrijke rol kunnen vervullen in de acceptatie van het project. Het verdient daarom aanbeveling om de rol van de ontwikkelaar in participatietrajecten verder te onderzoeken.

Bibliografie

- Adviesraad Migratie. (2024). *Geen derderangsburgers: De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*.
- Arnstein, S.R. (1969). 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Institute of Planners* 35, 1969-4, p. 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Geraadpleegd op 25 maart 2024, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-404846f9-9f80-400f-90c30c9a8b0fd036/pdf>
- Barnhoorn, L. & Van Mannekes, M. (2024). *Participatie onder de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 5 november 2024, van <https://pelsrijcken.nl/kennis/participatie-onder-de-omgevingswet>
- Bakker, R. (2018, september 23). *Arbeidsmigranten verdienen geen NIMBY-houding* Flexwonen.
- Bijkerk, S., Džambo, I., & Treur, L. (2024). *Arbeidskrapte te lijf met slanke technologie en slanke migranten*. Rabobank.
- Blom, R., Bosdriesz, G., Van der Heijden, J., Van Zuylen, J., & Schamp, K. (2010). *Help een burgerinitiatief!* Den Haag: Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 20 april 2024, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2220102f62232e3dd1b28ee3e073ed8431f2eace/pdf>
- Bokeloh, P. (2024). *Macro Watch - Krappe arbeidsmarkt tempert economisch groeipotentieel*. ABN AMRO.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 2, 22-46.
- Brown, E. (2016). *Overcoming the Barriers to Micro-Housing: Tiny Houses, Big Potential*. Geraadpleegd op 25 april 2024, van https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/19948/Brown_final_project_2016.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Migrantenmonitor 2021 en 2022*. Geraadpleegd op 25 maart 2024, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/46/migrantenmonitor-2021-en-2022>
- Cremers, J. (2020). *Definitie arbeidsmigrant. INR-AR Paper 1*. Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten/Tilburg University. Geraadpleegd op 28 maart 2024, van <https://hetkenniscentrumarbeidsmigranten.nl/wp-content/uploads/2021/07/INT-AR-Paper-1-Definitie-arbeidsmigrant.pdf>
- Cremers, J. & Sobczyk, A. (2023). *De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland: De resultaten van het 5e arbeidsmigrantenpanel*. Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten. Geraadpleegd op 11 maart 2024, van <https://hetkenniscentrumarbeidsmigranten.nl/de-woon-werk-en-leefsituatie-van-arbeidsmigranten-in-nederland>
- Daams, M. N., Proietti, P., & Veneri, P. (2019). The effect of asylum seeker reception centers on nearby house prices: Evidence from the Netherlands. *Journal of Housing Economics*, 46, 101658. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2019.101658>
- De Kleine, J. (2024, maart 15). *Emoties in Nijverdal lopen op: het effect van een azc op je woningwaarde*. Tubantia.
- Dieperink, M. (2016). *Participatie in de Omgevingswet; Symboolwetgeving of effectieve prikkel voor een andere projectaanpak?* Geraadpleegd op 17 maart 2024, van https://www.houthoff.com/media/houthoff/publications/mdieperink/vmr_preadvies_finaal_wijzigingen_geaccepteerd.pdf
- Dröes, M., & Koster, H. (2023). *Lokaal draagvlak voor asielzoekerscentra varieert sterk*. ESB
- Edelenbos, J., & Klijn, E.H. (2006). "Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 417–446.

- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Expertisecentrum Flexwonen. (2023). *Effecten van de kwaliteitsverbetering in de huisvesting van arbeidsmigranten*. Geraadpleegd op 13 maart 2024, van <https://flexwonen.nl/wp-content/uploads/2023/01/Effecten-kwaliteitslag-huisvesting-arbeidsmigranten.pdf>
- Harberink, M. (2020). *Participatie leidt alleen maar tot meer vertraging in bouw*. Omgevingsplan Online. Geraadpleegd op 22 maart 2025, van <https://omgevingsplanonline.nl/blog/participatie-leidt-alleen-maar-tot-vertraging-in-bouw>
- Heyma, A. & Vervliet, T. (2022). *Arbeidsmigratie in 2020*. SEO-rapport 2022-61. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. In opdracht van de ABU.
- Heyma, A., Bisschop, P., & Biesenbeek, C. (2018). *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*. SEO Economisch Onderzoek.
- Hobma, F. (2022). *Dit betekent de Omgevingswet voor privaat georganiseerde participatie*. Geraadpleegd op 13 oktober 2024, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/dit-betekent-de-omgevingswet-voor-privaat-georganiseerde-participatie>
- Huisman, S., Voets, S., Van den Brand, T., Haring, P., & Mathijssen, W. (2023). *Digitale participatietools in de praktijk. Evaluatieonderzoek en een advies voor de toekomst*. Tilburg University. Geraadpleegd op 12 mei 2024, van https://vng.nl/sites/default/files/202305/rapport_digitale_participatietools_in_de_praktijk_def.pdf
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- KBA Nijmegen (2020). *Arbeidsmigranten in Nederland: De Cijfers*. Geraadpleegd op 31 maart 2024, van https://www.abu.nl/app/uploads/2021/06/HR_ABU_NBBU_Factsheet_Arbeidsmigrant_en_A3_juni-2021_DEF.pdf
- Kool, C. F. (2021). *Nieuwe inzichten in draagvlakvorming: hoe ontstaat steun of weerstand voor tijdelijke woningen?* [Masterscriptie, Universiteit Utrecht]. Geraadpleegd op 12 maart 2024, van https://studenttheses.uu.nl/bitstream/handle/20.500.12932/41107/Masterscriptie_Kool_9592822.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Koster, N. (2021). *Participatie in de omgevingswet. Een evaluatie van de "Tielse aanpak"*. [Masterscriptie, Radboud Universiteit]. Geraadpleegd op 12 april 2024, van <https://theses.ubn.ru.nl/server/api/core/bitstreams/478348bf-e781-4e26-b67e-1745f974118a/content>
- Köster Advocaten. (2024, april 29). *Alternatieve vastgoedinvesteringen na de Wreking Ball Wet betaalbare huur*.
- Lange, T. de, Böcker, A. G. M., & Beckers, P. J. (2023). *Huisvesting van EU-arbeidsmigranten in Nederland voor, tijdens en na corona*. Centrum voor Migratierecht.
- Leyenaar, M. H. (2009). *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. Geraadpleegd op 19 april 2024, van https://vng.nl/sites/default/files/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 1 - local government perspectives. *Public Administration*, 79 (1). <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00253>

- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281-291. <https://doi:10.1017/S1474746405002988>
- Lukassen, R. (2024, 3 maart). *Iedereen wil nette huisvesting, maar niemand wil 'Polenhotel' in de achtertuin*. RTL Nieuws. Geraadpleegd op 25 maart 2024, van <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/5437992/iedereen-wil-nette-huisvesting-maar-niemand-wil-polenhotel-de-achtertuin>
- Lukassen, R. (2024, februari 17). *Arbeidsmigranten nog steeds opgehokt: 4 vierkante meter voor 800 euro per week*. RTL Nieuws. Geraadpleegd op 29 maart 2025, van <https://www.rtl.nl/nieuws/rtl-z/artikel/5435421/arbeidsmigranten-opgehokt-4-vierkante-meter-800-vierkante-meter>
- Luijkx, T., & Reedijk, W. (2019). *De bouw van tijdelijke woningen*. Expertisecentrum Flexwonen/Watkostdebouwvaneenhuurwoning. Geraadpleegd op 22 maart 2025, van <https://www.watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl/media/1829/de-bouw-van-tijdelijke-woningen.pdf>
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
- Middelkoop, S. (2024). *De invloed van de Omgevingswet op projectontwikkelaars*. [Masterscriptie, Amsterdam School of Real Estate (ASRE)].
- Nienhuis, I., & de Roo, G. (2007). *Bewonersparticipatie: een voorwaarde voor succes? Een verkennende studie naar bewonersparticipatie, sociale cohesie en sociaal kapitaal in aandachtswijken*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Oenen, G. van (2016). Omgevingswet, participatie en democratische vermoeidheid. *Beleid en Maatschappij*, 43 (3), 70-74. <https://doi:10.5553/BenM/138900692016043003009>
- Peek, G.J., & Gehner, E. (2021). *Handboek Projectontwikkeling*. Nai010 Uitgevers.
- Primos. (2024). *Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Geraadpleegd op 19 oktober 2024, van <https://abfresearch.nl/publicaties/primos-prognose-2024>
- Quaedflieg, J., Lam, T., en Thiel, S. (2024). *Impact bezwaar- en beroepsprocedures op vertraging woningbouw*. Sweco.
- Rijnveld, M. & Van Schie, N. (2019). *Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten*. Geraadpleegd op 21 oktober 2024, van <https://www.greendeals.nl/sites/default/files/201911/GD%2021%20Participatie%20kaders.pdf>
- Sociaal-Economische Raad. (2014). *Arbeidsmigratie, Advies 14/09*. Geraadpleegd op 12 april 2024, van <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2014/arbeidsmigratie.pdf>
- Soeterbroek, F. (2022). *Participatie: overheden moeten angst voor verzet Nimby's overwinnen*. Geraadpleegd op 21 april 2024, van <https://www.socialevraagstukken.nl/participatie-overheden-moeten-angst-voor-verzet-nimbys-overwinnen>
- Thielecke, J., Couzy, P., & Hulsegge, G. (2024). *Werkgevers Enquête Arbeid 2024: Resultaten in vogelvlucht*. TNO.
- Toe Laer, E., Kamers, E. (2023, 4 juni). *Waarom goede huisvesting van arbeidsmigranten vaak mislukt*. *Financieel Dagblad*.
- Van Dijk, L. (2021). *De huidige participatieaanpak vertraagt de woningproductie*. Rooilijn. Geraadpleegd op 22 maart 2025, van <https://www.rooilijn.nl/stelling/de-huidige-participatieaanpak-vertraagt-de-woningproductie>
- Van Gennip, C. E. G. (2023, december 5). *Arbeidsmigratie en sociale zekerheid: Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- Van der Velden, J., Bronsvort, I., Wassenberg, F. (2019). *Dwarsdoorsnede van het flexwonen*. Den Haag: Platform 31. Geraadpleegd op 11 maart 2024, van https://vng.nl/sites/default/files/knowledge_base_compliance//190131_Dwarsdoorsnede_van_het_flexwonen.pdf
- Van der Velden, J., Heeger, A., Prins, B., Wassenberg, F. (2023). *Omgaan met weerstand tegen flexwonen*. Den Haag: Platform 31. Geraadpleegd op 11 maart 2024, van <https://www.platform31.nl/wp-content/uploads/2023/04/Omgaan-met-weerstand-tegen-flexwonen.pdf>
- Van der Velden, J., & Heeger, A. (2022). *Hart van Brabant werkt regionaal samen om tot meer en betere huisvesting te komen voor arbeidsmigranten*. Platform 31.
- Van de Wijdeven, T., De Graaf, L., & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur*. Geraadpleegd op 11 maart 2024, van https://pure.uvt.nl/ws/files/8082242/Actief_burgerschap_Lijnen_in_de_literatuur_TSP
- Van der Heijden, M., & Van Klaveren, S. (2024). *Met een convenant en feedback-app versterkt Rivierenland positie van arbeidsmigrant*. Platform 31.
- Van Dongen, M., & Herter, A. (2025, maart 25). *Problemen rond arbeidsmigranten 'gegroeid en schrijnend zichtbaar geworden': Amsterdam probeert vat op de zaak te krijgen*. Het Parool. Geraadpleegd op 29 maart 2025, van <https://www.parool.nl/amsterdam/problemen-rond-arbeidsmigranten-gegroeid-en-schrijnend-zichtbaar-geworden-amsterdam-probeert-vat-op-de-zaak-te-krijgen~b8d0f33f/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>
- Van Eijndhoven, B. (2024, februari 15). *Nederland onaantrekkelijker voor arbeidsmigranten*. BNR. Geraadpleegd op 23 maart 2025, van <https://www.bnr.nl/nieuws/arbeidsmarkt/10540596/nederland-onaantrekkelijker-voor-arbeidsmigranten>
- Van Hoek-Gerritsen, S. (2006). *Schrijfgids voor economen*. 4^e druk. Coutinho.
- Van Staalduine, J. (2020, 25 februari). *Werk is er wel, maar woningen voor arbeidsmigranten blijven uit en roepen veel weerstand op*. Trouw. Geraadpleegd op 25 maart 2024, van <https://www.trouw.nl/economie/werk-is-er-wel-maar-woningen-voor-arbeidsmigranten-blijven-uit-en-roepen-veel-weerstand-op~b43dc517>
- Vendel, B. (2024). *Woningmarktmonitor*. Economisch Bureau ABN AMRO. Geraadpleegd op 17 maart 2024, van https://assets.ctfassets.net/1u811bvgvthc/3fMG1j4C562V6zFHhEBHiQ/17bd31496cd98a0c454b9430ecf97e22/240104_Woningmarktmonitor_-_januari.pdf
- Verheul, W. J. (2022). *Zo ga je als ontwikkelaar en gemeenteraad met elkaar om bij omgevingsparticipatie*. Geraadpleegd op 17 maart 2024, van https://pure.tudelft.nl/ws/portalfiles/portal/116646424/Gebiedsontwikkeling_omgeving_sparticipatie.pdf
- Verheul, W. J., & Heurkens, E. W. T. M. (2021). *Vijf redenen voor ontwikkelaars om zelf participatie te organiseren*. Geraadpleegd op 17 maart 2024, van <https://pure.tudelft.nl/ws/portalfiles/portal/103544482/Gebiedsontwikkeling.pdf>
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. 7^e druk. Boom Lemma.
- Verlinden, P. (2025, januari 30). *Huisvesting arbeidsmigranten in Wageningen blijft op weerstand stuiten: 'Gladde verkooppraatjes'*. Brabants Dagblad.
- Volkerink, M., van Moock, F., & van Rooij, M. (2024). *Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?* De Nederlandsche Bank
- Wesselink, M. (2022). *Handboek Strategisch OmgevingsManagement 2.0. Zorgvuldig en effectief omgaan met belangen in complexe opgaven (2^e druk)*. Boom.
- Wever, T., Slagt, R., & Van 't Hof, R. (2024). *Handreiking goed verhuurderschap: Geactualiseerd naar aanleiding van de Wet betaalbare huur*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Wolsink, M. (2006). Invalid Theory Impedes Our Understanding: A Critique on the Persistence of the Language of NIMBY. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31(1), 85–91. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2006.00191.x>

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Bijlage I: overzicht van de interviewvragen

Introductie

- Voorstelronde/achtergrond van de expert.
- Korte introductie van het onderzoek en de relevantie ervan.

Algemene vragen over het participatietraject

- Dit interview gaat over project x, hoe was uw betrokkenheid daarbij?
- Wat waren voor u de belangrijkste doelen van dit participatietraject?
- Op welke manieren was u betrokken bij het traject?
- Wat vond u van de communicatie tijdens het traject?

Over het opzetten van het participatietraject

- Wat waren de voornaamste redenen voor het opzetten van een participatietraject?
- Welke participatiemethode(n) heeft u geselecteerd voor dit project, en wat is de reden hiervoor?
- Op welke manier heeft u vastgesteld welke belanghebbenden, zoals buurtbewoners, betrokken moesten worden bij het proces?

Over de uitvoering van het traject

- Welke vormen van weerstand heeft u tijdens het participatieproces ervaren of opgemerkt?
- Wat waren volgens u de belangrijkste oorzaken van weerstand tegen uw project?
- Welke acties heeft u ondernomen om met weerstand om te gaan?
- In hoeverre heeft de weerstand invloed gehad op de voortgang en de besluitvorming van het project?
- Hoe is de samenwerking verlopen tussen verschillende stakeholders gedurende het proces?
- Op welke manier kan het participatieproces mogelijk hebben bijgedragen aan gevoelens van weerstand?
- Welke veranderingen in de communicatie of het participatieproces zouden volgens u nuttig zijn om weerstand te reduceren?

Reflectie en toekomstperspectief

- In hoeverre denkt u dat het participatietraject heeft bijgedragen aan de succesvolle realisatie van het project?
- Wat zou u anders doen als u opnieuw een participatietraject zou opzetten voor een vergelijkbaar woningbouwproject?
- Welke advies zou u geven aan andere initiatiefnemers die participatietrajecten voor vergelijkbare projecten willen opzetten?
- Hoe ziet u de rol van participatie in toekomstige woningbouwprojecten voor arbeidsmigranten?

Bijlage II: Uitwerking ATLAS.ti

Groupcode	Nummer	Code	#
Communicatie	1	Acceptatietermijn	9
	2	Bron	1
	3	Frequentie	10
	4	Klantbordgroep	5
	5	Relatiemanagement	15
	6	Tijdigheid	8
	7	Transparantie	12
	8	Verwachtingsmanagement	7
	9	Volledigheid	3
	10	Voorbereiding	2
Doelen van participatie	11	Doorlooptijd	5
	12	draagvlak	13
	13	Formaliteit	3
	14	Informereren	16
	15	Raadplegen	15
	16	Wettelijk verplichting	2
Houding omwonenden	17	Principiële bezwaren	6
	18	Referenties	11
	19	Relatiemanagement	15
	20	Vertrouwen	20
	21	Verwachtingsmanagement	7
Locatie	22	Beheer	6
	23	Capaciteit	6
	24	Gebruiksfunctie	3
	25	Locatiehistorie	5
	26	Plaats	3
	27	Tijdelijkheid	10
	28	Voorzieningen	6
Participatiemethoden	29	Online bijeenkomst	8
	30	Fysieke bijeenkomst	2
	31	Schriftelijke communicatie	9
Participatieniveaus	32	Afwegingskader	5
	33	Informereren	3
	34	Raadplegen	16
	35	Co-creatie	15
Redenen weerstand	36	Milieu-impact	3
	37	Veiligheid	6
	38	Verkeer	8
	39	Vooroordelen doelgroep	6
	40	Voorzieningen	6

Groupcode	Nummer	Code	#
Rol beslisorgaan	41	Betrouwbaarheid	13
	42	Draagvlak	13
	43	Houding	27
	44	Kwaliteit organisatie	8
	45	Samenwerking	14
	46	Vertegenwoordiger	4
	47	Visie en beleid	18
	48	Win-win	19
Rol ontwikkelaar	49	Deskundigheid	5
	50	Lokale partij	5
	51	Referenties	11
	52	Trackrecord	9
	53	Verdienmodel	2