

Dakloosheid als uitkomst van een kwetsbare positie

*Rapportage complexe casuïstiek
(ex-)arbeidsmigranten in Noord-Limburg*

April 2023



Zorg- en Veiligheidshuis

| Noord-Limburg

Inleiding

In Noord-Limburg werken en wonen relatief veel EU-arbeidsmigranten. Het vrije verkeer van arbeid binnen de EU ligt hieraan ten grondslag, waardoor EU-burgers vrij kunnen bewegen en werken in andere EU-landen. Veel werkgevers zien dit als een oplossing in hun zoektocht naar (goedkope) arbeid.

Hierdoor is er een 'industrie' ontstaan die de arbeidsmigranten werft, naar Nederland haalt en ze inzet op plekken waar vraag is naar (goedkope) arbeid. De arbeidsmigranten komen vaak via 'een package deal' (werk, huisvesting en vervoer) naar Nederland toe (met name Polen). Vaak wordt via dependances van uitzendbureaus in hun eigen land werk en wonen aangeboden. Eenmaal in Nederland blijkt deze constructie kwetsbaar. Behalve via 'package deals' komen EU-burgers soms ook

Maatschappelijk probleem

'op goed geluk' naar Noord-Limburg in de verwachting en hoop hier werk te kunnen vinden (met name Roemenen, Slowaken, Hongaren en Bulgaren).

De arbeidsmigrant die dakloos raakt behelst een brede groep. Aan het ene uiterste gaat het om arbeidsmigranten die naar Nederland zijn gekomen om te werken en hier ook hebben gewerkt of dat nog steeds doen, ondanks het dakloze bestaan. Structurele factoren zoals meervoudige afhankelijkheid en korte flexibele arbeidscontracten liggen ten grondslag aan de situatie van dakloosheid. Aan het andere uiterste gaat het om mensen die het eigen land zijn ontvlucht vanwege alimentatieschulden, criminele antecedenten, verslavingsproblemen of een combinatie van deze zaken.

De EU-burgers die geworven worden of zelf naar Nederland komen hebben

niet automatisch recht op maatschappelijke opvang. Rechten bouwen ze op zolang ze werken of in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. Degenen die dakloos op straat leven kunnen vaak moeilijk aantonen of ze rechten hebben opgebouwd. Vaak doordat ze geen loonstrookjes ontvangen hebben of hun paspoort is afgenomen bij aankomst.

Voor de regio Noord-Limburg zorgt de aanwezigheid van de EU-arbeidsmigranten aan de ene kant voor een versterking van de economie, aan de andere kant is er sprake van een maatschappelijk probleem. Aan de wortel gaat dit over het systeem van uitzendbureaus, huisvesters en werkgevers die gebruik en misbruik maken van het vrije verkeer van arbeid binnen de EU. Maar het gaat ook over een overheid die zich geconfronteerd ziet met minder leuke gevolgen van

dit systeem: EU-arbeidsmigranten die zich op ons grondgebied bevinden. Er is sprake van uitbuiting, mensenhandel, malafide organisaties, slechte huisvesting en arbeidsmigranten die te maken hebben met psychische problemen, verslavingen en die overlast veroorzaken. Die geen werk meer hebben, maar die, vaak uit schaamte of omdat een marginaal bestaan in Nederland nog altijd beter is dan de situatie in het eigen land, niet teruggaan naar hun thuisland. Deze ontwikkeling heeft naast nadelige gevolgen voor de EU-migrant zelf, ook nadelige gevolgen voor de leefbaarheid in de wijken en stadscentra, waar de zichtbaarheid van dit probleem zich manifesteert en regelmatig tot overlast leidt. Daarnaast vraagt het extra inzet van toezichthoudende en handhavende partijen, hetgeen zowel capaciteit als financiële middelen kost.

The 'Lisbon declaration to combat homelessness'

- no one sleeps rough for lack of accessible, safe and appropriate emergency accommodation;*
- no one lives in emergency or transitional accommodation longer than is required for successful move-on to a permanent housing solution;*
- no one is discharged from any institution (e.g. prison, hospital, care facility) without an offer of appropriate housing;*
- evictions should be prevented whenever possible and no one is evicted without assistance for an appropriate housing solution, when needed;*
- no one is discriminated against due to their homelessness status.*

Aanleiding

In de regio Noord-Limburg wonen en werken veel arbeidsmigranten uit EU-landen. Met de meesten van hen gaat het goed. Echter, een klein deel krijgt te maken met multi-complexe problemen en/of dakloosheid. Partners in de regio hebben de afgelopen jaren aangegeven dat de problemen en de meldingen toenemen, terwijl een handelingsperspectief of aanpak gemist wordt. Zorg- en welzijnsorganisaties voelen zich met handen gebonden omdat de arbeidsmigranten (meestal) niet rechthebbend (lijken te) zijn. Daarnaast geeft de politie aan relatief veel tijd en capaciteit kwijt te zijn aan een kleine groep EU-burgers die zich in de openbare ruimte bevindt en overlast geeft. Uiteindelijk zijn het charitatieve instellingen die beperkt zorgen voor brood en bad.

Opdracht in jaarplan Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Limburg

Naar aanleiding van deze signalen is in het jaarplan 2022 van het Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Limburg (ZVHNL) opgenomen dat er behoefte is aan (onderzoek naar) een aanpak voor multi-complexe problematiek bij EU-arbeidsmigranten in de regio. De aangetrokken projectleider kreeg als opdracht mee:

- Breng in beeld hoe er door de verschillende partijen in Noord-Limburg aangekeken wordt tegen de (dreigende) dakloosheid van EU-arbeidsmigranten en beschrijf de huidige aanpak.
- Kom met (gedragen) oplossingsrichtingen als adequaat antwoord op schrijnende situaties en overlast.

Doel

De regio Noord-Limburg stelt zich ten doel 'dat ondanks de prognose dat het aantal EU-arbeidsmigranten de komende jaren toeneemt, het aantal EU-burgers met complexe casuïstiek en/of die dakloos zijn níet toeneemt.'

Werkwijze

De eerste periode zijn er vooral veel gesprekken gevoerd met partijen in de regio (en daarbuiten) die op een of andere manier te maken hebben met arbeidsmigranten, om beelden op te halen van de huidige aanpak en te horen welke mogelijkheden er zijn om te komen tot meer regie en een gedragen aanpak. Daarnaast zijn er veel rapporten, (beleids)stukken, onderzoeken en andere relevante bijdragen gelezen om te achterhalen

welke ontwikkelingen er zijn op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau als het gaat om de positie van de arbeidsmigranten.

Dit verslag is een terugkoppeling van wat er is opgehaald, waarbij een beeld wordt neergezet van de huidige situatie en van mogelijke scenario's om de doelgroep beter in beeld te krijgen en een aanpak te ontwikkelen. De intentie is dat dit verslag bijdraagt aan het komen tot een breed gedragen aanpak.

Noot:

Er is specifiek voor EU-arbeidsmigranten gekozen en niet (ook) voor arbeidsmigranten van buiten de EU om drie redenen. Vanuit EU-recht is er voor migranten recht op vrij verkeer van arbeid en dit brengt specifieke uitdagingen met zich mee. Ten tweede zijn het vooral migranten uit de EU (en dan met name Polen, Roemenië en Bulgarije) die werken en wonen in Noord-Limburg en, ten derde, is er met name problematiek en dakloosheid onder mensen uit deze landen.

Samenvatting

Aan de basis van dit verslag ligt de opdracht vanuit de regio, genoemd in het jaarplan 2022 van het Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Limburg, om meer zicht te krijgen op de complexe casuïstiek en dakloosheid van EU-arbeidsmigranten.

Zoals in de inleiding al is aangegeven, de opdracht bevat twee onderdelen:

- Breng in beeld hoe er door de verschillende partijen in Noord-Limburg aangekeken wordt tegen de (dreigende) dakloosheid van EU-arbeidsmigranten en beschrijf de huidige aanpak.
- Kom met (gedragen) oplossingsrichtingen als adequaat antwoord op schrijnende situaties en overlast.

Uit de vele gesprekken die gevoerd zijn komt een breed gedragen beeld naar voren waaruit blijkt dat de verschillende partners in de regio het belangrijk vinden dat de EU-arbeidsmigranten goed kunnen werken en wonen in Noord-Limburg. Meer samen optrekken in de hele keten (werkgevers, uitzendbureaus, gemeenten, huisvesters, politie, zorgpartijen) wordt door iedereen als wenselijk gezien. Ook om gezamenlijk het kaf van het koren te scheiden en in te zetten op het naleven van de regels en stevige handhaving.

Waar het gaat over de EU-arbeidsmigranten waar het minder goed mee gaat, met complexe casuïstiek en/of dakloosheid, dan blijkt dat er onvoldoende handelingsperspectief is voor de arbeidsmigranten en voor de partners. Politie en boa's hebben hun handen vol aan overlastmeldingen,

maar hebben weinig opties om de overlast te beperken en de opties die er zijn worden niet optimaal benut. Charitatieve instellingen bieden een bad en brood, maar structurele begeleiding ontbreekt. Maatschappelijke opvangorganisaties zijn met handen en voeten gebonden omdat de arbeidsmigranten (vermeend) rechteloos zijn.

Geconcludeerd kan worden dat de regio Noord-Limburg te maken heeft met een maatschappelijke uitdaging, zowel als het gaat om het bieden van perspectief, een menswaardig bestaan als het verminderen van de overlast. Er dient een aanpak op dakloosheid te komen en meer samenwerking met 'het veld' in de regio is gewenst. Verschillende overheden (Europa, Rijk) en regio's (Rotterdam, Amsterdam, Westland) hebben beleid ontwikkeld waar het gaat om het voorkomen en aanpak-

ken van dakloosheid bij EU-arbeidsmigranten. De regio Noord-Limburg kan daar gebruik van maken bij het ontwikkelen van een eigen aanpak.

De volgende aanbevelingen (hoofdstuk 10) worden gedaan

1. Zet meer in op kennis van de doelgroep

Er is nu onvoldoende in beeld wie de EU-arbeidsmigranten zijn die te maken hebben met complexe casuïstiek en dakloosheid. Die kennis is nodig om te kunnen komen tot een passende aanpak en het voorkómen van dakloosheid. Als eindresultaat gaat het erom dat signalen vroegtijdig gedeeld worden in het netwerk en er een handelingsperspectief ontwikkeld is op de (dreigend) dakloze EU-arbeidsmigrant, zowel voor degenen die geen, als voor degenen die wel overlast veroorzaken.

- Zet in op betere gegevensdeling.
- Zorg via een outreachend medewerker voor contact met en in beeld brengen van de doelgroep.
- Ontwikkel een verbindingstafel waar casuïstiek van ex-arbeidsmigranten ingebracht wordt.

2. Zet meer in op begeleiding en opvang van de doelgroep

Het handelingsperspectief voor de arbeidsmigrant en de partners is onvoldoende bij complexe casuïstiek en dakloosheid. Hoe eerder de (bijna) dakloze EU-arbeidsmigrant in beeld is, hoe meer kans op herstel en terugkeer naar werk of huis. Deze aanpak zal vooral plaatsvinden in Venlo omdat zich daar de meeste daklozen bevinden, maar geadviseerd wordt dit regionaal (als pilot) op te pakken aangezien dakloosheid in alle gemeenten kan ontstaan.

- Zet in op outreachend/straatwerk, zodat de doelgroep in beeld is en er een gerichte aanpak kan komen.
- Breng casuïstiek naar de verbindingstafel en betrek daar de juiste partners bij en kom tot een gerichte aanpak.
- Zorg ervoor dat het outreachend werk ondersteund wordt door

actieve begeleiding naar werk, het thuisland of eventueel zorg of andere ondersteuning. Betrek hier ook handhaving bij.

- Maak een aantal crisisbedden vrij waar de EU-arbeidsmigrant een paar dagen kan verblijven, mocht dat helpend zijn voor het vervolgtraject.

3. Zet meer in op een aanpak van diegenen die overlast veroorzaken

Politie en handhaving krijgen steeds meer meldingen van overlast in de openbare ruimte door ex-arbeidsmigranten. De middelen die hiertegen ingezet kunnen worden zijn beperkt en worden momenteel incidenteel ingezet. Overzicht van de (kleine groep) notoire overlastgevers is er niet en een persoonsgerichte aanpak ontbreekt veelal. Soms wordt het MOElander-traject gebruikt.

- Breng casuïstiek naar de verbindingstafel, betrek daar de juiste partners bij en kom tot een gerichte aanpak.
- Gebruik de mogelijkheden binnen het gemeentelijk instrumentarium (beleid, APV) en maak daarover afspraken met handhaving en politie.

4. Zet meer in op integraliteit en (regionale) samenwerking

De gemeenten zijn zich steeds meer bewust van de reikwijdte van de aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten binnen de verschillende beleidsdoelmeinen. Een integrale aanpak binnen de gemeente zelf en een intensievere samenwerking van alle partners die te maken hebben met het verblijf van de EU-arbeidsmigranten kan ertoe leiden dat complexe casuïstiek en dakloosheid voorkómen kunnen worden.

- Ga, zowel bestuurlijk als ambtelijk, voor een integrale aanpak waar het gaat om de aanwezigheid van arbeidsmigranten.
- Stel een contactfunctionaris arbeidsmigranten aan bij de gemeenten. Deze is verantwoordelijk voor de verbinding met het werkveld.
- Neem het initiatief tot nieuwe 'Kerkeböske'-overleggen, waarbij alle relevante partners worden betrokken, er een regionale aan-

pak komt en eenduidig regionaal beleid ontwikkeld wordt.

Inhoudsopgave

1. De kwetsbare positie van arbeidsmigranten	11
1.1 Rechtspositie	11
1.2 Registratie	16
2. Zorg en maatschappelijke opvang	19
2.1 Zorg	19
2.2 Maatschappelijke opvang	21
3. Dakloosheid	22
4. Overlast	23
5. Situatie in Noord-Limburg	26
5.1 Cijfers	26
5.2 Casuïstiek	28
5.3 De huidige aanpak	30
6. Europese aanpak dakloosheid	36
7. Landelijke aanpak dakloosheid	37
7.1 Nationaal actieplan dakloosheid: eerst een thuis	37
7.2 Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers	40
7.3 Nieuwe wetgeving	40
8. Voorbeelden van een aanpak in Rotterdam, Amsterdam en eerder in Noord-Limburg	41
8.1 Amsterdam	41
8.2 Rotterdam	41
8.3 Kerkeböske bijeenkomsten: 'Het belang van arbeidsmigranten'	42
9. Conclusies: Waarop is inzet nodig in Noord-Limburg?	43
9.1 Handelingsperspectief op dakloze EU-arbeidsmigranten	43
9.2 Samenwerking en afstemming om dakloosheid te voorkomen	45
10. Aanbevelingen: Voorstellen hoe extra inzet in Noord-Limburg er uit kan zien	46
10.1 Inleiding	46
10.2 Eerste aanbeveling: zet meer in op kennis over de doelgroep	47
10.3 Tweede aanbeveling: zet meer in op begeleiding en opvang van de doelgroep	48
10.4 Derde aanbeveling: koppel aan de preventieve aanpak ook een repressieve aanpak	49
10.5 Vierde aanbeveling: zet meer in op integraliteit en (regionale) samenwerking	49
Bijlage 1: Gesprekslijst	54
Bijlage 2: Leeslijst	56



1. De kwetsbare positie van arbeidsmigranten

Uit onderzoek uit 2022 (IVO - Midden- en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities)¹ blijkt dat de meeste EU-werknemers die dakloos raakten, bij aankomst in Nederland een redelijke startpositie hadden met vaak (uitzicht op) werk en huisvesting.

De kwetsbare positie van de arbeidsmigranten heeft met het verschijnen van het rapport Roemer de nodige (extra) aandacht gekregen. Het rapport gaat in op een aantal elementen die van invloed zijn op de kwetsbare positie van de arbeidsmigrant en doet 50 aanbevelingen om die positie te verbeteren. Aan bod komen de betere beheersing van de uitzendsector, beter zicht op de migratie (registratie), de huisvesting, zorg & welzijn, handhaving & toezicht en institutionele inbedding.

Het reikt voor deze opdracht te ver om het rapport van Roemer uitgebreid aan te halen. Op een aantal factoren zal hier wel worden ingegaan, met name als het gaat om de rechtspositie en registratie, omdat deze aan de basis staan voor gemeentelijk (sociaal) beleid. Verder zal kort wat gezegd worden over maatschappelijke opvang en zorg, omdat gebleken is dat het rapport hier wat summier in is geweest. Voor de overige onderdelen wordt volstaan met een verwijzing naar het rapport van Roemer.

1.1 Rechtspositie

Het recht op maatschappelijke opvang in Nederland is verbonden aan de rechtspositie van de EU-burger die hier verblijft. Deze rechtspositie is gebaseerd op Europees recht. De Europese regels zijn opgesteld aan de hand van twee doelen

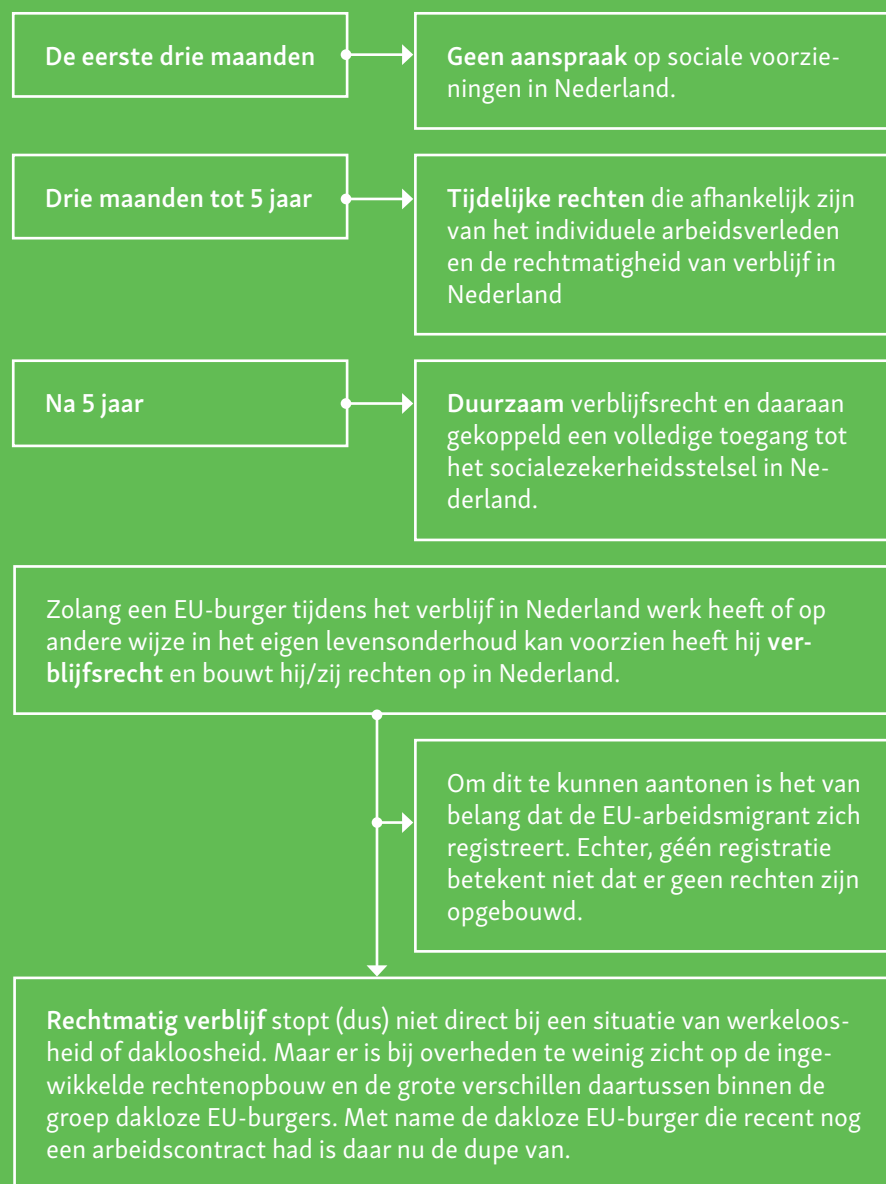
- De lidstaten willen enerzijds voorkomen dat EU-burgers naar een ander land migreren met als doel te profiteren van een gunstiger sociaal zekerheidsstelsel. De EU-regels moeten kortgezegd bescherming bieden tegen 'uitkerings-migratie'.
- Anderzijds moeten de afspraken ervoor zorgen dat de socialezekerheidsrechten van een EU-burger beschermd blijven als hij of zij gebruik maakt van zijn recht om in een ander land te gaan werken binnen de EU.

Er is veel te doen over de rechten van met name de EU-arbeidsmigranten, omdat het voor hen vaak lastig aan te tonen is dat ze verblijfsrecht hebben opgebouwd. Het reikt te ver om in dit rapport alle jurisprudentie en discussie hierover te benoemen. Wel zal kort, schematisch, worden aangegeven hoe het 'Plan van Aanpak kwetsbare dakloze arbeidsmigranten' (2022 – Rijksoverheid en VNG)² de rechten indeelt. Vervolgens zal dit verder toegelicht worden met de nodige kanttekeningen die door juristen geplaatst worden.

1. /H:/downloads/Publieksrapport-Midden-en-Oost-Europese-werknemers-in-kwetsbare-posities-Handvatten-voor-preventie-en-terugdringen-van-dakloosheid-en-verslaving.pdf

2. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-037a767f9d2edf9eb7a45837ca08767d6139c561/1/pdf/plan-van-aanpak-kwetsbare-dakloze-eu-burgers.pdf>

Opbouw van rechtmatig verblijf



Uitleg en opmerkingen bij het schema

Uitgangspunt bij de EU-regelgeving is dat een EU-burger die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer te allen tijde slechts onder de sociale zekerheid van één lidstaat valt. Zolang een EU-burger tijdens het verblijf in Nederland werk heeft of op andere wijze in het eigen levensonderhoud kan voorzien heeft hij verblijfsrecht en bouwt hij/zij rechten op in Nederland. In alle situaties waarin tijdens het verblijf in Nederland niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan, moet gekeken worden naar de individuele rechtenopbouw van een EU-burger om te bepalen of hij of zij recht heeft op een bepaalde voorziening.

Problemen doen zich voor bij EU-burgers die niet of te weinig in hun levensonderhoud kunnen voorzien en dakloos raken. Het kunnen voorzien in eigen levensonderhoud (door arbeid) is de belangrijkste basisvoorwaarde om te mogen verblijven in een ander EU-land. Het kunnen voorzien in eigen levensonderhoud is van grote invloed op de beoordeling of het verblijf van een EU-burger in een andere lidstaat rechtmatig is. Alleen rechtmatig verblijvende EU-burgers kunnen na verloop van tijd een beroep doen op sociale bijstand in Nederland.

Omdat de kennis over de rechten van de EU-migranten vaak beperkt is en het ingewikkeld is om per individu uit te zoeken wat de opgebouwde rechten zijn, wordt door gemeenten over het algemeen een 'nee' of een 'nee, tenzij' beleid gevoerd als het gaat om recht op maatschappelijke opvang, terwijl van rechtswege strikt juridisch een 'ja, mits' beleid zou moeten plaatsvinden.

“wel of niet rechthebbend zijn is een politieke keuze.”

“Rechtmatigheid op verblijf is anders dan rechtmatigheid op inzet middelen. Beleid is aan de gemeenten”

Tot 3 maanden

Elke EU-burger heeft rechtmatig verblijf gedurende een vrije termijn van drie maanden na inreis.

Tijdens deze periode van drie maanden is het niet verplicht om werk te hebben of werk te zoeken.

Wel moet een EU-burger in eigen levensonderhoud voorzien en kan geen aanspraak gemaakt worden op sociale voorzieningen in Nederland. Indien de EU-burger Nederland verlaat en later weer inreist gaan de drie maanden opnieuw lopen.

Drie maanden tot een jaar

Nog steeds geen werk?

De rechtmatige verblijfsduur van drie maanden kan worden verlengd met zes maanden rechtmatig verblijf mits de EU-burger zich inschrijft als werkzoekende bij het UWV.

Werkeloos geworden?

De verlengtermijn van een extra zes maanden rechtmatig verblijf geldt ook voor EU-burgers die tijdens de eerste 12 maanden onvrijwillig werkloos raakten, mits zij zich na ontslag inschrijven bij het UWV. Door deze verlengde status als werknemer kan een werkzoekende EU-burger die al in Nederland gewerkt heeft, aanspraak maken op meer voorzieningen dan een werkzoekende EU-burger die nog geen werk heeft gehad in Nederland. Een EU-burger die als gevolg van werk sociale premies heeft betaald, kan in deze zes maanden aanspraak maken op een WW-uitkering. Zolang deze beschermde status van ‘werknemer’ geldt, mag een EU-burger onder

strikte voorwaarden ook een tijdelijk beroep doen op andere sociale voorzieningen. Het kan ook gaan om een maatwerkvoorziening van kortdurende opvang in het kader van de Wmo 2015. Wel is het zo dat gemeenten op basis van de Wmo en EU-regelgeving een grote mate van beleidsvrijheid hebben om de aanspraak op opvang af te wijzen.

Een jaar tot vijf jaar

Een EU-burger die na aantoonbaar rechtmatig verblijf en aantoonbare arbeidsduur van meer dan 1 jaar in Nederland onvrijwillig werkloos raakt, behoudt zijn status van ‘werknemer’ mits hij zich inschrijft als werkzoekende bij het UWV. Op dat moment blijft er bij deze EU-burger sprake van rechtmatig verblijf en mag er een beroep gedaan worden op sociale (bijstands)voorzieningen, onder voorwaarde dat de EU-burger aantoonbaar werkzoekende is. Daaronder valt ook het recht op opvang. Een ge-

meente is niet verplicht om het recht op opvang en bijstand toe te kennen. Een EU-burger die als gevolg van werk sociale premies heeft betaald, kan in deze periode aanspraak maken op een WW-uitkering.

Langer dan 5 jaar

Wanneer een EU-burger vijf jaar onafgebroken rechtmatig in Nederland verbleef, heeft deze EU-burger in de regel duurzaam verblijfsrechten opgebouwd en kan de EU-burger aanspraak maken op dezelfde sociale rechten waar iedere in Nederland woonachtige Nederlander recht op heeft.

Deze indeling geeft wat meer duidelijkheid over de verblijfsrechten en aanspraken van EU-burgers. Er wordt echter – door juristen – wel een aantal kanttekeningen geplaatst bij de rechtspositie en opbouw van rechten door EU-burgers.

Kanttekening 1: Aantoonbaarheid verblijfsrecht

De opbouw van verblijfsrecht is gekoppeld aan inschrijving bij de gemeente en eventueel het UWV. Juist bij daklozen ontbreekt dit regelmatig en is het opgebouwde verblijfsrecht niet zomaar aantoonbaar. Juristen geven echter aan dat het irrelevant is of een EU-burger al dan niet of met welke verblijfscode geregistreerd staat in de basisregistratie personen (BRP), een verblijfsdocument heeft of voldoet aan andere administratieve formaliteiten in Nederland. Ieder bewijsmateriaal kan worden aangedragen om te bepalen of een EU-burger een verblijfsrecht heeft.

In het ‘Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers’ wordt de problematiek rondom rechten en inschrijving als volgt omschreven: ‘De harde val door het systeem wordt nauwelijks afgeremd door betrokken overheidsinstanties, omdat de EU-burger die inmiddels dakloos is er meestal niet in slaagt om ondanks recente arbeid in Nederland de rechtmatigheid van het verblijf voldoende aan te tonen.’

Het kan zelfs voorkomen dat een EU-burger die meerdere jaren met opeenvolgende contracten in Nederland werkzaam is geweest, door de woon-situatie waarin hij of zij zich bevond, niet (direct) gezien wordt als recht-hebbende voor hulp of opvang. Als het verblijfadres waar de EU-burger

verbleef niet staat geregistreerd als woonadres in de BRP, kan dit al reden zijn om de rechtmatigheid van het verblijf in Nederland niet te erkennen.

Dit terwijl op basis van EU-regelgeving het rechtmatige verblijf niet direct gelijkgesteld mag worden aan een administratieve juiste inschrijving. Volgens EU-regels is verblijf rechtmatig zolang de EU-burger werk heeft en voorziet in eigen levensonderhoud; adres waar hij verblijft en onder welke voorwaarden is niet relevant.

Conclusie

Juristen geven aan dat verblijfsrecht ook zonder inschrijving bij de gemeente opgebouwd wordt. Met name de EU-burger die recent nog een arbeidscontract had is er de dupe van, dat gemeenten inschrijving als voorwaarde hanteren. Er is bij overheden te weinig zicht op de ingewikkelde rechtenopbouw en de grote verschillen daartussen binnen de groep dakloze EU-burgers. Om de problematiek na drop-out van een EU-burger uit arbeid zo snel mogelijk op te lossen, moet voortaan bij een eerste intake eerst zo goed als mogelijk worden bepaald tot welke groep een EU-burger behoort. Omdat de omstandigheden en opgebouwde rechten binnen elke subgroep net even anders zijn, is een aanpak alleen kansrijk als je die inzet voor de juiste subgroep. Op het ‘Plan van aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers’ wordt in paragraaf 7.2 nader ingegaan.

Kanttekening 2: Koppeling Burgerschapsrichtlijn aan de Wmo

De sociale rechten van EU-burgers - dus ook die van dakloze EU-arbeidsmigranten - vloeien voort uit de Burgerschapsrichtlijn. Nederland heeft ervoor gekozen deze rechten middels het koppelingsbeginsel te implementeren in de Nederlandse wetgeving, via de Wmo.

EU-burgers met een verblijfsrecht onder EU-recht hebben dus ingevolge het Nederlandse koppelingsbeginsel het recht om gelijk aan Nederlanders behandeld te worden met betrekking tot maatschappelijke opvang.

De burgerschapsrichtlijn (artikel 24 – tweede lid) bepaalt dat het gastland niet verplicht is sociale bijstand toe te kennen aan EU-burgers gedurende hun eerste drie maanden van verblijf, of voor een langere periode wanneer zij als niet-werkend (werkzoekende) kunnen worden aangemerkt onder het EU recht.

Nergens in de wet is te lezen dat EU-burgers ‘niet-rechthebbend’ zouden zijn of meer dan vijf jaar in Nederland verbleven moeten hebben om in aanmerking te komen.

De burgerschapsrichtlijn (richtlijn 2004/38) is een uitwerking van de vrijheden in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en heeft betrekking op het recht op vrij verkeer en verblijf van EU-burgers en hun familieleden op het grondgebied van de lidstaten van de EU. De beperkingen op en de voorwaarden voor de uitoefening van het reizen en verblijfsrecht staan hierin uitgewerkt

Conclusie

De stelselmatige uitsluiting van ‘EU arbeidsmigranten’ van de gemeentelijke opvangvoorzieningen lijkt in strijd met de wetgeving. Paradoxaal genoeg is deze aanpak ook tegengesteld aan wat veel gemeenten zelf willen: het bieden van tijdelijke opvang en begeleiding naar een baan of terugkeer naar het land van herkomst om te voorkomen dat de dakloze EU-burger verder afglijdt.

Kanttekening 3: Toetsen rechtspositie

Volgens Mr. Dr. D. Kramer³, gepro-moveerd op sociale rechten van EU-burgers, is het juridisch zo, dat gemeenten en opvanglocaties niet zelf mogen toetsen of een EU-burger aan de voorwaarden voldoet om toegang te hebben tot sociale voorzieningen. Ze moeten dit overlaten aan de IND. Pas als de IND besloten heeft het verblijfsrecht te beëindigen, mogen gemeenten EU-burgers de toegang weigeren.

3. <https://verblijfblog.nl/eu-burgers-en-het-recht-op-toegang-tot-daklozenopvang/>

Conclusie

Enkel de IND is bevoegd om verblijfsrecht te toetsen. In de praktijk wordt deze toetsing uitgevoerd door gemeenten. Echter de kennis/tijd bij gemeenten is onvoldoende om dit zorgvuldig te doen.

Buiten de lijntjes in Tilburg – bericht van Omroep Brabant 6 december 2022

Eigenlijk mag een gemeente geen opvang regelen voor Oost-Europese daklozen. Den Haag heeft dat verboden: als seizoenarbeiders hier geen werk meer hebben en ze raken dakloos, moeten ze terug naar eigen land. Maar veel gemeentes weigeren ze aan hun lot over te laten. In Tilburg mogen ze 's nachts slapen in een tent.

De opvang is aan de Lovense Kanaaldijk, aan de noordkant van het centrum, in een goed geïsoleerde tent. Die is open van acht uur 's avonds tot acht uur 's morgens. Er kunnen 42 mensen terecht. De opvang is basic. Er staan bedden, er zijn wasbakken en douches. Verder is er koffie en thee en mensen kunnen soep en brood eten.

“Het is héél sober”, vindt de Tilburgse wethouder Marcelle Hendrickx. “Het is kaal. Maar het is ook droog en het is veilig.”

Seizoenarbeiders uit Oost-Europa hebben geen recht op opvang in Nederland, heeft het Rijk bepaald. “Ze moeten terug naar hun eigen land, zodat ze daar opgevangen kunnen worden”, legt Hendrickx uit. “Maar de praktijk is dat sommige van hen om allerlei redenen niet teruggaan.” Koen Eekhout van daklozenopvang Traverse: “Ze hebben vaak een extra probleem, waardoor ze niet terug kunnen of willen naar hun eigen land. Een verslaving bijvoorbeeld.

Iedereen die zich meldt bij de opvang, wordt gefouilleerd en moet een alcoholtest doen. Organisator Ton van Eijl: “Zodat ze aanspreekbaar zijn en niet in een half delirium hier liggen, want daar kun je niets mee.” De opvang is sober, maar er gebeurt wel meer dan opvang alleen. Eekhout: “We gaan het gesprek aan met de daklozen. Vrijwilligers van Stichting Barka, die de taal spreken, proberen ze zo ver te krijgen dat ze toch teruggaan. En dat lukt soms ook.”

Hendrickx: “We vinden het belangrijk dat iedereen een dak boven z'n hoofd heeft, zeker in de winter. Het is inmiddels heel koud geworden. En je zal maar in zo'n situatie terecht komen. En 's nachts buiten moeten slapen. Ik word er heel treurig van.”

1.2 Registratie

Korter dan vier maanden in Nederland

EU-werknemers die korter dan vier maanden in Nederland wonen, moeten zich inschrijven als niet-ingezetenen in het zogenoemde Register niet-ingezetenen (RNI), onderdeel van de Basisregistratie Personen (BRP). Na deze registratie krijgen zij een Burgerservicenummer (BSN), dat nodig is om salaris te kunnen ontvangen. Bij de inschrijving wordt, naast een kleine set persoonsgegevens, ook het woonadres van de werknemer in het buitenland geregistreerd, maar het verblijfadres in Nederland vaak (nog) niet. Er is dus geen informatie beschikbaar over de Nederlandse verblijfplaats en/of contactgegevens.

Langer dan vier maanden in Nederland

EU-werknemers die langer dan vier maanden in Nederland wonen, zijn verplicht zich als ingezetenen te laten inschrijven in de gemeente waar ze wonen. De gemeente verwerkt dit vervolgens weer in de BRP. Om zich te kunnen inschrijven, dienen EU-werknemers te beschikken over geldige identiteitsdocumenten en een adres. Indien EU-werknemers géén verblijfsadres hebben, kunnen zij zich inschrijven via een briefadres – de desbetreffende gemeente bepaalt in hoeverre iemand zich op een briefadres mag inschrijven. Een belangrijke kanttekening is dat het aanvragen van een briefadres, met name voor EU-werknemers, ingewikkeld is en dat een briefadres bovendien tijdelijk is. Het verkrijgen van een briefadres – nodig om een uitkering aan

te vragen – is voor EU-werknemers lastig doordat ze bijvoorbeeld vaak niet beschikken over geldige identiteitsbewijzen

Uit onderzoeken (IVO- Midden en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities / Platform Investico) blijkt dat slechts een klein deel (schattingen gaan uit van 20%) van de werknemers die langer dan vier maanden bij een uitzendbureau werken, staat ingeschreven in een gemeente, zoals zou moeten.

Wijziging BRP

Met ingang van 1 januari 2022 is er een wijziging van kracht in de Wet basisregistratie personen (BRP). Gemeenten zijn verplicht om alle mensen die rechtmatig in de gemeente verblijven en geen woonadres hebben in te schrijven in de BRP op een briefadres. Het doel is om daklozen in te sluiten in het BRP en daarmee dakloosheid en/of verdere escalatie van persoonlijke problematiek te voorkomen.

De wetswijziging daagt gemeenten

uit om (opnieuw) te kijken naar hun proces rond het verstrekken van briefadressen en het voorkomen van dakloosheid, Hoe zit het met de samenwerking tussen de afdelingen Burgerzaken, Werk en inkomen en Wmo? En hoe geeft de gemeente de samenwerking vorm met maatschappelijke partners zoals de daklozenopvang of hulpverlening? Divosa heeft een handreiking opgesteld voor gemeenten die hiermee aan de slag willen.

4. <https://www.divosa.nl/handreiking-briefadressen-en-het-voorkomen-van-dakloosheid>

Een lobby vanuit de Den Haag, Rotterdam en Westland heeft geleid tot vragen vanuit de Tweede Kamer of het mogelijk is om ook mensen die korter dan vier maanden verblijven in Nederland te verplichten tot inschrijving. Uit onderzoek is gebleken dat die verplichting tot inschrijving niet kan gelden in de BRP (het mag wel, maar kan niet verplicht worden omdat het te belastend is in verband met gevraagde documenten). Echter, de inschrijving in het RNI is minder belastend (er wordt enkel een geldig identiteitsdocument verlangd) en biedt daarmee een interessante mogelijkheid om opgave van een tijdelijk verblijfadres te verplichten.

Registratie in Aalsmeer

In de Greenport Aalsmeer werken zo'n 50.000 arbeidsmigranten en dit zal in de toekomst nog gaan toenemen. Om de registratie van arbeidsmigranten in Aalsmeer goed aan te pakken is de gemeente daarom gestart met een pilot van samenwerking met huisvesters van arbeidsmigranten. In deze pilot leveren huisvesters de gegevens van de arbeidsmigranten geautomatiseerd aan en zorgen zij ervoor dat de mensen op een vast tijdstip naar het gemeentehuis gaan. Niet alleen leveren zij het vervoer naar het gemeentehuis, ook zorgen zij ervoor dat er een tolk meegaat. Op deze manier kunnen de arbeidsmigranten, indien nodig, vragen stellen in hun eigen taal. Groot voordeel van het digitaal aanleveren van de gegevens is een kortere afhandeltijd waardoor meer tijd overblijft om de arbeidsmigrant relevante informatie te geven over bijvoorbeeld BSN, DigiD, verhuizen etc.

Registratie in Peel en Maas

Voorwaarde voor het krijgen van een vergunning voor een huisvestingslocatie is dat de locatie meewerkt aan groepsgewijze registratie op die locatie. Ter plekke wordt het inschrijfformulier ingevuld, het identificatiebewijs gescand en overige relevante documenten ingenomen. Verder krijgen de arbeidsmigranten een informatiemap mee in hun eigen taal met alle informatie die ze nodig hebben. De daadwerkelijke inschrijving in de BRP, de administratieve verwerking, vindt plaats op het gemeentehuis. Een andere voorwaarde is dat de locaties elke week het nachtregister invullen en opsturen naar de gemeente.

2. Zorg en maatschappelijke opvang

2.1 Zorg

Werknemers die in Nederland komen wonen en werken zijn verplicht om zich binnen vier maanden na aankomst in te schrijven bij een Nederlandse zorgverzekeraar (naast hun inschrijving bij een Nederlandse gemeente). Als EU-werknemers zelf een zorgverzekering willen aanvragen, lopen zij tegen twee problemen aan. Een eerste probleem is dat, om een zorgverzekering te kunnen krijgen, een EU-werknemer ingeschreven moet staan op een (brief)adres. Voor dakloze EU-werknemers is dit een grote opgave. Een tweede probleem is dat in Nederland veel voorzieningen, waaronder een zorgverzekering en zorgtoeslag, moeten worden aangevraagd met een DigiD.

In 2020 is de kring van rechthebbers op een DigiD uitgebreid en kunnen EU-burgers ook een DigiD aanvragen en daarmee gebruikmaken van de digitale dienstverlening van de Nederlandse Rijksoverheid. De praktijk laat echter zien dat slechts een minderheid - minder dan een derde - van de EU-werknemers daadwerkelijk over een DigiD beschikt. De meest genoemde reden is dat werknemers vaak 'niet op de hoogte zijn van het bestaan van een DigiD'. Dit maakt hen extra afhankelijk van uitzendorganisaties en intermediairs. De zorgverzekering die (betere) werkgevers en uitzendbureaus bieden, neemt administratieve rompslomp weg bij werknemers, maar versterkt de afhankelijkheidspositie van EU-werknemers die bij een 'package deal' toch al groot is. Verlies van werk betekent dan verlies van woning én zorgverzekering.

Onverzekerd zijn is een grote belemmering voor de arbeidsmigrant om zorg te ontvangen. Er zijn echter nog meer obstakels. De wijze waarop de zorg georganiseerd is in Nederland is anders dan in andere EU-landen. Zo kent het Poolse systeem geen huisarts. Daarnaast is de angst om het werk kwijt te raken groot en wordt de zorg daarom vaak (te lang) gemeden. De (Poolse) cultuur is ook zodanig dat men niet praat over lichamelijke ongemakken of persoonlijke problemen. Verder ontbreken zorgprofessionals die de eigen taal spreken en zeker als het gaat om psychische problemen is het ontbreken van 'native speaking' hulpverleners een belemmering. In Noord-Limburg is een huisartsenpost speciaal voor arbeidsmigranten, ondergebracht bij VieCuri. In deze huisartsenpost wordt gewerkt met 'native speaking' ondersteuners.

“Wat opvalt is dat mensen vaak relatief laat met hun klachten komen. Bang voor ontslag.”

In Nederland is er de subsidieregeling 'medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden' (SOV), waarmee zorgverleners de kosten voor noodzakelijke zorg die onder het basispakket valt vergoed kunnen krijgen. Echter in de praktijk zien we dat zorgverleners er niet altijd gebruik van maken. Deels omdat ze een behandeling afdoen als 'niet medisch noodzakelijke zorg' en deels omdat er een administratief proces aan gekoppeld is.

Uit een evaluatie blijkt dat circa 98% van de uitgaven van de subsidieregeling naar ziekenhuizen en GGZ-instellingen gaat. Zij kunnen de regeling vanwege de aantallen en de baten (hogere bedragen) makkelijker administratief verwerken. Voor eerstelijnszorgaanbieders, zoals huisartsen en apothekers, weegt het administratieve proces van de SOV soms niet op tegen de baten.

Dokter Frank ziet nare dingen bij arbeidsmigranten: 'Tong weg door kanker'

– bericht van Omroep Brabant 13 april 2022

Hij ziet ziekteverschijnselen die niet zo vaak voorkomen in Nederland. Dokter Frank van Kemenade krijgt veel arbeidsmigranten die te laat bij de dokter komen. Vaak hebben zij geen goede toegang tot gezondheidszorg. Daarom maakt Van Kemenade nu deel uit van een speciale praktijk opgericht voor arbeidsmigranten. Een derde van zijn 6500 patiënten komt uit Brabant maar die moeten wel helemaal naar Venlo voor een consult.

Pjotr is een orderpicker uit Tilburg. Zijn werkgever heeft hem helemaal naar de praktijk in Venlo gebracht. Een goede werkgever dus, helaas is dat niet altijd het geval bij arbeidsmigranten. De Poolse Pjotr heeft rugklachten. Een huisarts in Tilburg vinden, lukte niet. "Ik kon nergens terecht", vertelt Pjotr met hulp van een tolk. "Maar misschien heb ik niet

de goede nummers gebeld."

De afstand vindt Pjotr geen probleem. "Als ik geen last heb van mijn rug, is dat ritje wel te doen." Volgens dokter Van Kemenade rijden arbeidsmigranten vaak zelfs naar hun thuisland terug. "Dan stappen ze met een longontsteking in hun auto en rijden in het weekend naar Polen heen en weer. Omdat ze hier niet terecht kunnen. Het is belachelijk."

De praktijk van Frank van Kemenade, Healthcare for Internationals Limburg, kan arbeidsmigranten in hun eigen taal te woord staan. Er wordt onder meer Pools, Roemeens en Oekraïens gesproken. Voor Oekraïense vluchtelingen heeft de praktijk een speciale hulplijn opgezet. Naast de tolk zit de doktersassistente aan de telefoon, want niet iedere tolk heeft een medische achtergrond. "Het zijn twee totaal verschillende beroepen."

Pjotr vindt het heel fijn dat hij nu gewoon Pools kan spreken. "Ik vind dit een heel slim idee. Ik spreek wel een beetje Nederlands, maar die dialecten maken het dan weer moeilijk." Van Kemenade vindt dat er meer praktijken in Nederland moeten komen die zich specialiseren in migranten. "Nu worden ze vaak een beetje afgewimpeld als ze op zoek zijn naar een huisarts. Vaak komen mensen dan tussendoor op het spreekuur en ze kunnen niet met elkaar communiceren."

Uit recent onderzoek van expertisecentrum Pharos blijkt dat de Nederlandse zorg slecht toegankelijk is voor arbeidsmigranten. Ze lopen vaak een groter risico op gezondheidsklachten door slechte leef- en werkomstandigheden, zo stellen de onderzoekers. Ze durven zich ook niet ziek te melden, uit angst om hun baan te verliezen. En dat heeft flinke gevolgen. Veel arbeidsmigranten blijven te lang rondlopen met klachten en komen te laat bij Van Kemenade. "Mensen met een gebroken wervel die te lang zijn rond

blijven lopen. Of tumoren die veel groter zijn. Laatst had ik iemand met een tumor op zijn tong. Die was half weggevreten door de kanker. Dit zie je niet vaak in Nederland."

Negen maanden is de praktijk nu open. Met 6500 patiënten is de praktijk veel groter dan reguliere huisartsenpraktijken. En dat moet ook om het financieel rond te krijgen. "We hebben hier jonge mensen, geen kinderen, geen ouderen, geen mensen met een chronische ziekte, dus onze praktijk is heel anders. Met 6500 patiënten spelen we net quitte maar we zouden er veel meer kunnen helpen." Een praktijk oprichten speciaal voor arbeidsmigranten blijkt niet zo gemakkelijk. "De huisartsen zitten al tot hun oren in het werk. We proberen nu huisartsen tot onze partner te maken. Zodat patiënten die wat verder weg wonen naar een huisarts kunnen, die met hulp van onze tolken de consulten kunnen doen."

2.2 Maatschappelijke opvang

Er is eerder in dit verslag relatief veel aandacht besteed aan de rechtspositie van de EU-burger. De (interpretatie van de) rechtspositie heeft namelijk direct invloed op (de interpretatie van) het recht op maatschappelijke opvang.

In Nederland kennen wij voor een groot aantal voorzieningen, het zogenaamde koppelingsbeginsel: het recht op sociale voorzieningen voor vreemdelingen is gekoppeld aan een rechtmatige verblijfstitel.

In paragraaf 2.1 over de rechtspositie van de EU-burger is de burgerschapsrichtlijn al aan de orde gekomen.

Nederland heeft ervoor gekozen om de rechten vanuit de 'Burgerschapsrichtlijn' (EU-wetgeving) middels het koppelingsbeginsel te implementeren in de Nederlandse wetgeving, waaronder de Wmo. EU-burgers met een verblijfsrecht onder EU- recht hebben

duis ingevolge het Nederlandse koppelingsbeginsel het recht om gelijk aan Nederlanders behandeld te worden en dus hebben zij recht op een maatwerkvoorziening onder de Wmo. Maatschappelijke opvang is geregeld in de Wmo.

De toegang tot maatschappelijke opvang voor EU-arbeidsmigranten verschilt in Nederland per gemeente. De meeste gemeenten zijn vrij strikt en gaan uit van een 'nee, tenzij' beleid, met uitzonderingen voor schrijnende gevallen (waarbij niet altijd duidelijk is wat een schrijnend geval is). Er zijn ook gemeenten die meer ruimte bieden voor 'niet-rechthebbende' EU-migranten.

Het niet tot moeizaam toegang krijgen tot opvang en benodigde zorg betekent dat EU-migranten die zonder huis (komen te) zitten, ook vanwege

het vaak ontbreken van een sociaal netwerk, al snel op straat belanden. En, zoals meerdere keren aangegeven in de interviews, hoe langer op straat hoe groter de kans dat de migrant afglijdt. Een dakloze heeft over het algemeen een (veel) slechtere gezondheid dan niet-daklozen en leeft gemiddeld zo'n 15 jaar korter.

3. Dakloosheid

Zolang een EU-arbeidsmigrant als recht-hebbend wordt gezien, heeft hij/zij feitelijk hetzelfde recht op zorg en opvang als Nederlandse burgers. Dit houdt in dat complexe casussen opgepakt worden binnen het zorgen veiligheidsnetwerk. Ook dan zijn er extra uitdagingen, zoals bijvoorbeeld de kennis van de migrant over het Nederlandse systeem en het gebrek aan hulpverleners die de taal en cultuur kennen.

Gebleken is dat er met name, als het gaat om complexe casuïstiek, bij daklozen in Noord-Limburg geen aanpak ontwikkeld is en dat er dan vooral ad-hoc gereageerd wordt.

Signalen vanuit de politie en maatschappelijke organisaties wijzen erop dat de dakloosheid onder EU-burgers toeneemt. Hoewel er ook Nederlandse daklozen zijn en ook hier aanwijzingen zijn dat hier een toename te bespeuren is, zijn EU-migranten verhoudingsgewijs oververtegenwoordigd. Hier zijn, grofweg, 7 oorzaken voor aan te wijzen.

7 oorzaken voor oververtegenwoordiging EU-migranten onder daklozen

1. Zoals al benoemd: een EU-burger heeft niet standaard recht op daklozenzorg als hij/zij niet bij gemeenten kan aantonen minstens 5 jaar in Nederland te hebben gewoond en tijdens die periode in zijn eigen levensonderhoud heeft voorzien.
 2. Er is te weinig goede huisvesting voor arbeidsmigranten. Daardoor is er een grote druk op de verblijfplekken van EU-burgers. Als een EU-burger zijn of haar baan verliest, krijgt hij of zij vaak geen respijt van de huurbaas. Die kwetsbaarheid voor dakloosheid wordt nog eens vergroot door contractconstructies waarbij de woning van EU-arbeidsmigranten direct gekoppeld is aan werk.
 3. De regels voor vrij reizen in de EU maken het mogelijk dat mensen naar Nederland komen die minder kansen op succes hebben (justitie ontvluchters, psychiatrische patiënten, LVB, verslaafden, professionele bedelaars, etc.).
 4. Er is een groep arbeidsmigranten die van tijdelijke baan naar tijdelijke baan hoppen (vaak op detachingscontract), al dan niet legaal en steeds meer afglijden en vaak niet terug willen/kunnen om verschillende redenen (psychische problemen, financiën, schaamte, verslaving, justitie) naar hun land van herkomst.
 5. Migratiepsychologie en schaamte houdt mensen soms lang in Nederland op straat, hopend op verbetering.
 6. Er zijn obstakels in regelgeving die een situatie van dakloosheid moeilijk omkeerbaar maken. Een herstart in de maatschappij is lastig als je bijvoorbeeld geen officieel (post)adres hebt in Nederland, geen paspoort bezit of geen adres meer hebt in het land van herkomst.
 7. Door overheden wordt nog te weinig gedifferentieerd naar de doelgroep gekeken. De groep 'dakloze EU-burgers' bestaat aan één kant van het spectrum uit EU-burgers met een arbeidsverleden die recent dakloos zijn geraakt, maar ook uit EU-burgers die meerjarig dakloos zijn en vaak overlast en multi-problematiek vertonen. De totale groep draagt het stigma van de niet-rechthebbende meerjarige overlastgevers, terwijl er voor de EU-burgers die meer recent werk- of dakloos zijn geraakt meer bereikt kan worden met behulp van de juiste ondersteuning.
-

4. Overlast

Criminaliteit en overlastovertredingen door individuele EU-migranten vormen vanuit macroperspectief bezien in omvang voor zover bekend geen bovengemiddeld veiligheidsprobleem, maar kunnen op microniveau grote impact hebben op de leefomgeving. Eén persoon met verslavings- en/of psychische problematiek kan, mede vanwege het feit dat de mogelijkheden voor verblijfsbeëindiging en toegang tot de zorg voor deze personen beperkt zijn, een grote druk leggen op de leefomgeving in de kwetsbare wijken en de toezicht houdende en handhavende partijen. Ditzelfde geldt voor de impact van één veelpleger⁵.

De overlast die de dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa veroorzaken, komt grotendeels voort uit

het excessieve alcoholgebruik in de openbare ruimte. Het gaat om openbare dronkenschap, vaak in combinatie met andere ongeregelheden – agressief of intimiderend gedrag, bedelen, slapen in portieken, persoonlijke vervuiling, alcohol drinken waar een alcoholverbod is, wildplassen en kleine diefstallen.

In een analyse van de politie Noord-Limburg (juli 2020) is het aantal betrokkenen bij incidenten/misdrijven naar nationaliteit onderzocht. Daaruit bleek dat, van alle niet-Nederlandse nationaliteiten, met name de Poolse nationaliteit in de politiestructuren voorkomt en dat de problematiek (ten opzichte van de rest van de provincie Limburg) vooral voorkomt in Venray, Horst aan de Maas, Peel en Maas en Venlo. Het

aantal Poolse verdachten ten opzichte van het totaal aantal verdachten neemt toe, van 7% in 2016 tot 21% in de eerste helft van 2020. Het gaat vooral om misdrijven zoals diefstal, rijden onder invloed, druggerelateerde incidenten en om overtredingen, zoals APV, openbare dronkenschap en verkeer.

De mogelijkheden voor politie en gemeenten om iets aan de overlast van dakloze EU-migranten te doen, is veel beperkter dan bij de daklozen uit eigen land. Die laatste groep kan worden opgenomen in een verslavingskliniek, heeft een groot deel van de maand recht op nachtopvang en kan daarnaast gebruik maken van het overige brede aanbod van maatschappelijke opvangvoorzieningen zoals sociale pensions en projecten

voor begeleid wonen. Ook hebben daklozen uit eigen land in principe recht op regulier zorgaanbod.

Hoewel het in de basis, vanwege het vrije verkeer, lastig is om een EU-burger definitief terug te laten keren naar het thuisland, is er wel een aantal zaken mogelijk in de aanpak.

- Overlastgevende gedragingen kunnen worden opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van gemeenten. Er kunnen gebieden worden aangewezen waar een alcoholverbod geldt. Ook kan ander gedrag in de openbare ruimte als overlast worden ervaren zoals hangen in portieken, op de openbare weg slapen, bedelen, wildplassen. Het zijn overtredingen waar een

5. Handelingsperspectieven gemeenten om ongewenste gevolgen van vrij verkeer aan te pakken – 2014 – bijlage bij Kamerstuk 29407, nr. 186

proces-verbaal voor kan worden uitgeschreven (verbaliseren) en die kunnen worden beboet. Ook kan een gebiedsverbod worden afgegeven. Verbaliseren draagt bij aan het in kaart brengen van de overlastproblematiek. Daarnaast kan een opstapeling van niet betaalde boetes omgezet worden in een of meerdere dagen gevangenisstraf.

- Een andere optie is werken met een PGA (persoonsgebonden aanpak) van ernstige EU-overlastplegers en een persoonsgerichte aanpak. Er kan dan een traject worden ingezet waar de EU-migranten onder dwang door de IND worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. Hiervoor zijn duidelijke afspraken met de politie noodzakelijk.

- De verplichte terugkeer is gebaseerd op het MOELander traject. Na 5 overlastregistraties wordt de MOELander ‘gehoord’ door de politie. De informatie gaat naar de IND en die bepaalt of degene rechtmatig in Nederland is. Als blijkt dat de persoon niet rechtmatig verblijft dan gaat hij in vreemdelingenbewaring en wordt uitgezet. De persoon heeft 28 dagen de tijd het land te verlaten.

Aandachtspunt hierbij is dat in beleid ten aanzien van gedwongen terugkeer naar het land van herkomst onderscheid gemaakt dient te worden tussen enerzijds ‘criminele EU-migranten’ en anderzijds ‘ernstige overlastgevende EU-migranten’. Het traject om mensen ‘ongewenst te verklaren’ is gericht op de eerste groep, het traject om ‘het recht op verblijf te beëindigen’ is gericht op de tweede groep. Het eerste middel is veel zwaarder dan het tweede middel.

Recht op verblijf beëindigen (bij veroorzaken overlast)

Migranten uit EU-landen zijn voor de wet niet eenvoudig uit te zetten als zij geen misdrijven plegen maar zich hoofdzakelijk schuldig maken aan overtredingen. Bij dakloze EU-migranten is dat veelal het geval. Om gedwongen uitzetting van deze groep toch mogelijk te maken, is aansluiting gezocht bij één aspect van de vreemdelingenwet, namelijk de voorwaarde dat mensen over voldoende middelen van bestaan moeten kunnen beschikken. Als iemand overdag vaak dronken op straat vertoeft, bedelt of buiten slaapt, is dat een aanwijzing voor onvoldoende middelen van bestaan en kan de situatie van de persoon verder worden onderzocht. Het traject loopt via de IND en de vreemdelingenpolitie. Gemeenten en politie werken mee door informatie uit te wisselen en samen te werken in de gemeentelijke veiligheidshuizen. Uitzetting vindt dan plaats op basis van het MOELander traject.

Ongewenst verklaren (bij criminele gedragingen)

EU-migranten kunnen ongewenst worden verklaard als zij veelvuldig delicten hebben gepleegd waar een gevangenisstraf op staat en waarvan het vonnis van de rechter onherroepelijk is. Het gedrag van mensen vormt volgens de vreemdelingenwet dan een ‘acute en ernstige bedreiging van de samenleving’. Mensen worden dan het land uitgezet en mogen in principe Nederland niet meer in. Hoewel de jurisprudentie het moeilijker heeft gemaakt om veelplegers ongewenst te verklaren, is het nog steeds mogelijk. De IND neemt dan ook nog steeds verzoeken tot ongewenstverklaring in behandeling. Indien ongewenstverklaring niet mogelijk blijkt te zijn, zet de IND in op verblijfsbeëindiging.

Uit de evaluatie van een pilot van de vier grote gemeenten komen twee aandachtspunten naar voren als het gaat om de aanpak van overlast gerelateerd aan daklozen uit Midden- en

Oost-Europa, namelijk de relatief grote politiecapaciteit die de problematiek in grote steden vergt én het ontbreken van de mogelijkheid om voldoende zorg te bieden. Het ontbreken van zorgvoorzieningen leidt in de praktijk tot extra inzet van de politie en politiemiddelen. In aansluiting hierop wordt door politie- en gemeen-

tefunctionarissen uit de grote steden gewezen op het belang van vroegtijdig ingrijpen om afglijden naar ernstige daklozen- en verslavingsproblematiek van migranten uit Midden- en Oost-Europa te voorkomen.

6. Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa – juni 2013 – WODC ministerie Veiligheid & Justitie

Voorbeeld Rotterdam

Voor de dakloze arbeidsmigrant is een *stedelijk ketenoverleg* opgericht. Hier doen verschillende partijen aan mee zoals maatschappelijke organisaties, IND, (vreemdelingen-) politie en gemeente. De insteek van dit overleg is met name vanuit bemoeizorg en is bedoeld om deze kwetsbare EU-arbeidsmigranten te ondersteunen naar een beter perspectief (veelal terugkeer). Naast zelfstandige en vrijwillige terugkeer, kan dit ook medische of verplichte terugkeer zijn.

Waar het gaat om *verplichte terugkeer* werkt de gemeente samen met IND, AVIM en de politie. Er is een TOP-X opgesteld van overlastgevende personen. Hier is een start gemaakt met een persoonsgebonden aanpak, waar multidisciplinaire handhavingsacties (Politie, Toezicht en Handhaving, Veldwerk, veiligheidsregisseur) onderdeel van zijn. Doel van de acties is de aanpak van overlast in de buitenruimte

In een stad heeft de politie een 'Top' opgesteld van de meest ernstige overlastplegers uit EU-landen. Uit het politiebestand van transacties - waarin boetes staan voor overtredingen ten aanzien van overlast - is een lijst samengesteld van mensen die voldeden aan het criterium van de 'veelpleger van APV-overtredingen'. Iemand werd als APV-veelpleger gedefinieerd als hij of zij twaalf of meer overtredingen op jaarbasis had begaan, of zes in het laatste half jaar. Het ging bij de lijst van ruim honderd personen om de volgende nationaliteiten: 39 Polen, 19 Litouwers, 18 Roemenen, 7 Duitsers, 6 Italianen, 4 Letten, 3 Tsjechen, 4 Britten, 3 Finnen, 2 Bulgaren, 2 Belgen, 2 Ieren, 2 Portugezen, 1 Slowaak, 1 Hongaar, 1 Fransman, 1 Noor, 1 Est en 1 Griek. Dat zijn 117 mensen in totaal, waarvan 87 mensen uit Midden- en Oost-Europa (75 procent). De lijst is vervolgens in het Veiligheidshuis van de betreffende gemeente besproken en elke organisatie - GGD,

hulpverlening, verslavingszorg, basispolitie - leverde beschikbare informatie aan over de personen op de lijst. Van de 117 personen, bleken er bovendien 24 in aanmerking te komen voor ongewenstverklaring vanwege de vele delicten die ze hadden gepleegd. Voor die mensen werd een ander traject gevolgd (zie verderop). Verder zijn 26 mensen uit het zicht van de politie verdwenen, 'Die komen we niet meer tegen dus die veroorzaken geen overlast meer, daar hoeven we verder niets meer mee', aldus een geïnterviewde functionaris. Daarnaast heeft de IND het verzoek bij 7 mensen afgewezen omdat zij niet aan de criteria voldeden, bijvoorbeeld omdat ze al te lang in Nederland zijn. Verder zijn 2 mensen van de lijst overleden. Een paar mensen zijn in de tussentijd met behulp van Barka vertrokken. Voor de overige mensen is het traject voor beëindiging van recht op verblijf in gang gezet of is dit inmiddels voltooid.

5. Situatie in Noord-Limburg

5.1. Cijfers

In het eerder al aangehaalde onderzoek van KBA Nijmegen staat dat er in Noord-Limburg 40.000 internationale werknemers werkzaam zijn, waarvan 3.400 kenniswerkers en 36.600 arbeidsmigranten. De cijfers van werknemers die in Noord-Limburg wonen zijn wat lager: 23.000-33.000 (onder te verdelen in 1400-2300 kenniswerkers en 21.700-31.300 arbeidsmigranten). Het aantal in Noord-Limburg wonende arbeidsmigranten dat geregistreerd staat in de BRP is 9.000, oftewel zo'n 25-36% (Decisio Compagnen 2020)⁷. Dit is lager dan het gemiddelde voor heel Limburg, wat op 40-55% uitkomt.

Uit prognoses blijkt dat het aantal werkzame arbeidsmigranten ko-

mende jaren met 0,9 tot 1,7% per jaar zal toenemen. Twee derde van de arbeidsmigranten is afkomstig uit Polen. Daarnaast komt 8% en 6% uit Roemenië en Bulgarije. Deze groepen zijn in de afgelopen tien jaar sterk in omvang toegenomen. Door de groei van de Poolse economie zijn arbeidsmigranten daar steeds lastiger te werven en groeit naar verwachting het aantal arbeidsmigranten uit Roemenië, Slowakije, Hongarije en Bulgarije.

Het grootste gedeelte van de arbeidsmigranten in de regio Noord-Limburg verblijft er korter dan een jaar, namelijk 36%. Er is een verschuiving zichtbaar naar een kortere verblijfsduur. Vooral de groep arbeidsmigranten die tot 4 maanden werkzaam is neemt toe: van 28% naar 41%. De gemiddelde arbeidsmigrant verblijft in de regio

Noord-Limburg dus korter dan in Nederland. Het lastige van deze cijfers is dat ze gebaseerd zijn op een onvolledige registratie. Het kan ook zo zijn dat inschrijving in RNI toeneemt en de inschrijving in BRP achterblijft.

De EU-arbeidsmigranten in de regio Noord-Limburg zijn veelal tussen de 25 en 40 jaar oud. De man-vrouwverhouding van arbeidsmigranten binnen de regio Noord-Limburg is 54 tegenover 46 procent. Veruit de meeste arbeidsmigranten zijn werkzaam via een uitzendbureau, namelijk 71%.

Het aantal daklozen met een EU-achtergrond neemt toe. Precieze cijfers van het aantal EU-daklozen in de regio ontbreken, maar in Venlo wordt het aantal op zo'n 50-70 personen geschat.

Dakloosheid en complexe casuïstiek vragen steeds meer de aandacht in de

regio, signalen hierover komen van de politie, boa's, inwoners, ondernemers en maatschappelijke hulporganisaties. De politie geeft aan dat het aantal overlastmeldingen met betrekking tot arbeidsmigranten toeneemt. Als het om zwervers gaat waar overlastmeldingen van binnenkomen, zijn personen met de Poolse nationaliteit de grootste groep. De problematiek wordt door de politie het meest ervaren in Venlo, Peel en Maas, Venray en Horst aan de Maas.

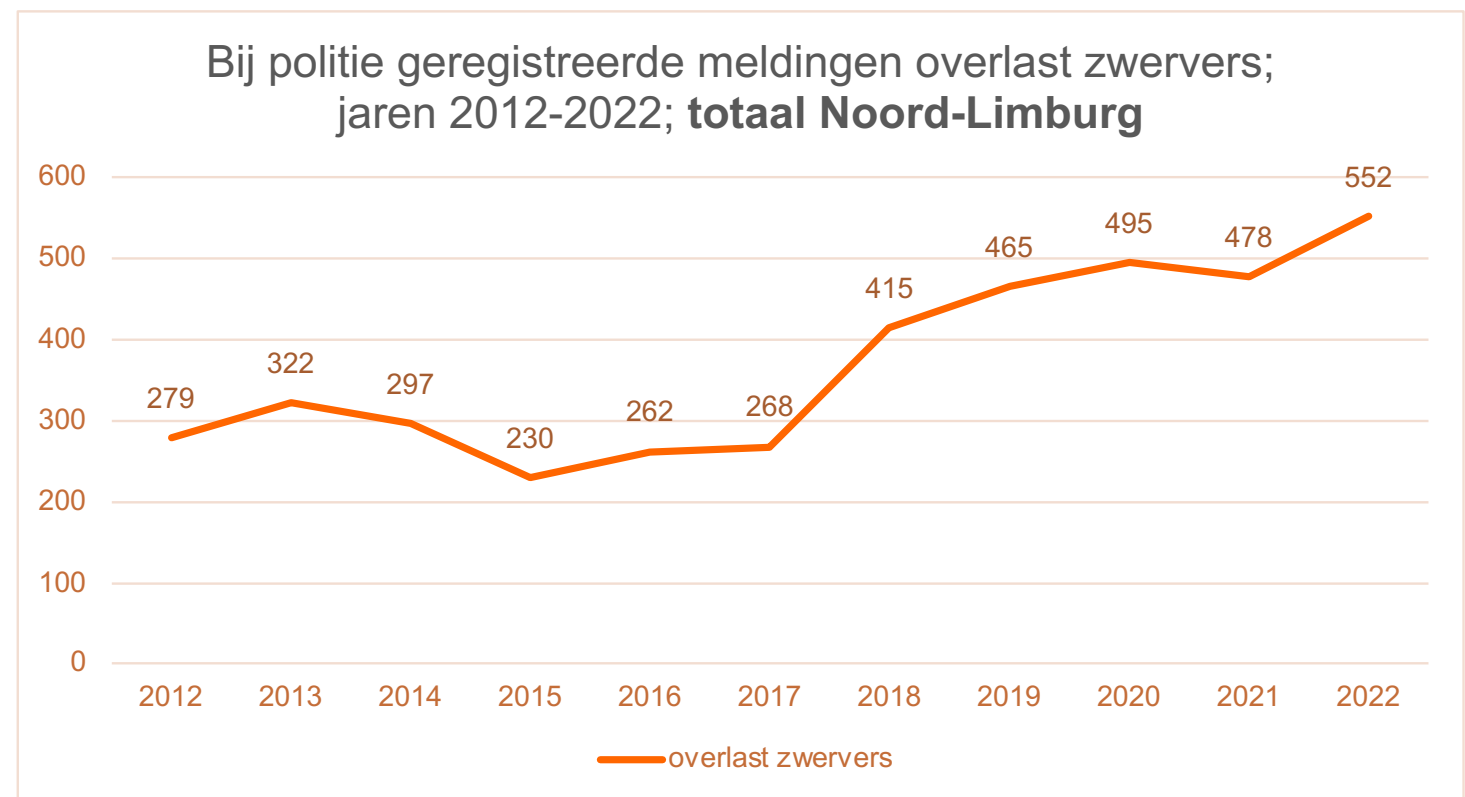
Recente cijfers (2022) van de politie van meldingen van overlast door een dakloos persoon (E41) geven aan dat er in Noord-Limburg wat meer meldingen binnenkomen in vergelijking met de rest van Nederland (5.75 meldingen per 10.000 inwoners in Noord-Limburg, 5.42 meldingen per 10.000 inwoners in de rest van Nederland). Als Noord-Limburg vergeleken wordt met

7. <https://decisio.nl/wp-content/uploads/Factsheet-arbeidsmigranten-Limburg-5-april-2022.pdf>

de rest van Limburg dan is het verschil groter (5.75 ten opzichte van 3.61). Maar Noord-Limburg scoort wel lager dan bijvoorbeeld Groningen (6.72), Brabant (6.73) en Zuid-Holland (7.85). Dat het vooral ook te maken heeft met de stedelijke concentratie blijkt wel uit de cijfers van Venlo (11.69) ten opzichte van de cijfers van Noord-Limburg als geheel. Als de verstedelijkte gebieden (5.31) vergeleken worden met de 5.75 van Noord-Limburg, dan kan voorzichtig geconcludeerd worden dat, op basis van de E41 meldingen er relatief veel overlastmeldingen van daklozen zijn in de regio. Overigens is het aantal meldingen in de regio Noord-Limburg beduidend lager dan in de sterk verstedelijkte gebieden (11.30). Binnen de regio Noord-Limburg komt Venlo dus wél tot een ongeveer gelijk aantal meldingen per 10.000 inwoners (11.69 ten opzichte van 11.30) als de sterk verstedelijkte gebieden.

In onderstaande grafiek zien we de trend van de afgelopen jaren. Het aantal meldingen rondom zwervers neemt de afgelopen jaren toe in Noord-Limburg.

Opgemerkt dient te worden dat de politie niet kan registreren op 'arbeidsmigrant', het gaat hier dus om de geregistreeerde overlast zonder onderscheid van herkomst. Onder andere wijkagenten geven aan dat zeker een deel van de overlast veroorzaakt wordt door mensen met een Midden- en Oost-Europese afkomst. Vooral ook omdat het handelingsperspectief van de politie ontbreekt kost de (beperkte groep) overlastgevers relatief veel tijd en capaciteit.



5.2 Casuïstiek

Dakloze die geen overlast veroorzaakt

Bij het bekijken van live camerabeelden van het centrum van Venlo, werd een dakloze man opgemerkt die, met een koffer en een rugzak, in het winkelgebied stond. Hij zag er goed verzorgd uit en stond daar rustig. Volgens de boa's stond de man er al enkele dagen en veroorzaakte hij geen overlast. Ter plaatse hebben we de man gesproken en gevraagd waarom hij op straat stond. 'I'm looking for a job'. In gebrekkig Engels gaf hij aan dat hij uit Polen kwam, 26 jaar oud was en dat hij ruzie had gehad op het werk over geld en dat hij vervolgens zijn baan en woning was kwijtgeraakt. Nu wilde hij graag nieuw werk. Op de vraag of hij overwoog terug te gaan naar Polen, was het antwoord 'I'm looking for a job'. Aangezien de man verder geen overlast veroorzaakte, heeft de boa hem verder met rust gelaten. Aangegeven is wel dat hij altijd binnen kon lopen bij Barka. De boa gaf later aan dat, zolang de man zich rustig gedraagt, er geen taak voor de boa is. De man wordt verder niet benaderd door de boa of een andere partij. Uiteindelijk is de man uit het straatbeeld verdwenen.

Drie dakloze mannen die wachten op telefoontje uitzendbureau

Tijdens een rondrit door het centrum met de wijkagenten troffen we drie dakloze mannen aan. We gingen het gesprek aan met één van de drie mannen. Deze man sprak redelijk goed Engels, beide andere mannen zaten enigszins laveloos (met verborgen drank) op een bankje. Via de tolktelefoon is een gesprek gevoerd. De man gaf aan dat ze uit zichzelf weggegaan zijn bij hun huisvesting omdat ze het daar onveilig vonden en ook geen werk meer hebben. Ze zijn bij Barka langsgeweest en die heeft hen contactgegevens van een uitzendbureau gegeven. Ze zijn nu aan het wachten op een reactie van het uitzendbureau in de hoop vandaag nog een baan te hebben en dan ook weer huisvesting. Als het vandaag niet lukt dan hopelijk morgen. Op de vraag of ze ook overwegen naar Polen terug te gaan als het vinden van werk niet lukt, komt enkel het antwoord: dat lukt wel. De mannen zijn niet meer aangetroffen op straat.

Poolse vrouw met huisvesting

Een jonge Poolse vrouw bevindt zich in een huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten. Ze functioneert prima op haar werk en is een rustige bewoonster. Na enkele maanden verandert dat en wordt ze onrustiger, instabieler en minder betrouwbaar. Er komen in het wooncomplex signalen binnen dat ze verward verdrag vertoont. De 'welfare officer' gaat met haar in gesprek en probeert te voorkomen dat ze, na haar werk, ook haar woning kwijtraakt. De 'welfare officer' neemt contact op met de politie en de GGZ, maar die ondernemen geen actie. Uiteindelijk blijkt dat de vrouw in Polen medicatie voor psychische problemen had gekregen en dat ze toen die op waren, niet wist hoe ze aan een nieuw recept kon komen. Nadat zij haar medicatie weer op orde had, kon ze weer aan het werk. Haar woning had ze gelukkig nog kunnen behouden.

Daklozen in Ysselsteyn

Twee arbeidsmigranten bevinden zich in een park in Ysselsteyn. Ze geven aan dat ze verbleven op een camping. Wanneer arbeidsmigranten op straat belanden en worden aangehouden door de politie, wordt de OvD-BZ (officier van dienst bevolkingszorg; een medewerker van de gemeente die op piket staat voor incidenten en calamiteiten) gealarmeerd door de politie. Deze twee arbeidsmigranten konden zelf niet op korte termijn onderdak vinden. Ze hadden daarvoor ook geen geld of beschikking over een telefoon. Ook ontbraken bij hen de identiteitspapieren. De officier van dienst is de politie gaan helpen bij het vinden van een slaapplek voor een nacht. Na veel vragen of er ergens een bed beschikbaar was, zijn ze uiteindelijk ondergebracht in een B&B.

Dakloze vrouw die hoogzwanger is

Via Barka kwam het bericht dat er zich bij de inloop een vrouw gemeld heeft die sinds een maand op straat leeft en zwanger is. Haar vriend en de vrouw geven aan dat ze tot een maand geleden werk en een huis hadden. De eerste nacht heeft Barka zelf een hotel voor mevrouw (en haar vriend) betaald en zijn ze meegegaan naar het ziekenhuis voor een echo. Ook dit heeft Barka betaald. Barka heeft contact opgenomen met de sociale dienst in Polen en gekeken of terugkeer een optie is. De sociale dienst gaf aan dat mevrouw al kinderen had en dat ze uit de ouderlijke macht is gezet. Dit zou ook gebeuren met dit kind als ze terugkwam naar Polen. Mevrouw wilde zelf ook niet terug. Zelf geeft ze aan dat ze gewerkt heeft in de productie van een cosmeticabedrijf. Welk bedrijf dat dan is en waar ze gewoond heeft kan of wil ze niet vertellen. Barka heeft geen (nood-) bedden en dus werd de casus gemeld bij de gemeente Venlo. Binnen de gemeente is gezocht naar de juiste aanpak. Barka heeft een melding gemaakt bij Veilig Thuis, maar die gaven aan dat mevrouw niet rechthebbend is. De gemeente heeft vervolgens contact gehad met Moveoo en die gaven in eerste instantie ook aan dat mevrouw niet rechthebbend is. Vanuit de gemeente is aangegeven dat het hier om een uitzonderingssituatie gaat en dat er een bed beschikbaar gesteld moet worden. Mevrouw kon zich einde van de dag melden. Mevrouw is echter niet verschenen, aan Barka geeft ze aan dat haar vriend niet van haar gescheiden wil worden. Aan mevrouw wordt aangegeven dat ze zich móet melden bij Moveoo wil ze hulp kunnen krijgen. Dit heeft ze alsnog gedaan. Momenteel verblijft mevrouw bij Moveoo en is Bemoeizorg aangehaakt. Haar vriend leeft op straat. Hoe het na de bevalling verder gaat met moeder en kind is nog niet duidelijk.

Winkeldiefstal in Venlo

Een boa van de gemeente Venlo ziet bovenaan de roltrap bij de Jumbo een man en een vrouw met tassen en een rolmatje op de hurken op grond zitten. Hij schat op basis van hun kleding en uitstraling in dat ze dakloos zijn, vermoedelijk Pools. Na enkele minuten ziet hij dat de vrouw opstaat en naar een man loopt die zijn fiets parkeert. De vrouw spreekt de man met de fiets aan en vervolgens haalt de man zijn portemonnee uit zijn jaszak en overhandigt iets aan de vrouw. De vrouw zegt iets terug en gaat weer op haar hurken zitten bij de tassen. De man die bij haar was gaat met de roltrap naar beneden richting Jumbo. De handhaver besluit een gesprek aan te gaan met de vrouw. Hij legitimeert zich als ambtenaar van de gemeente Venlo en vraagt of ze Nederlands, Duits of Engels spreekt. De vrouw antwoordt dat ze alleen Pools spreekt en een klein beetje Engels. Hij vraagt haar wat ze aan het doen is en stelt enkele vragen over werk, woning en of ze geld heeft. In gebrekkig Engels vertelt de vrouw dat ze 2 maanden in Nederland is en dat ze op zoek is naar werk. Ze heeft contact gehad met iemand van Barka maar daar is nog niets uitgekomen. Haar vriend is na een ruzie terug naar Polen gegaan met de trein en heeft alle papieren en legitimatie meegenomen. Ze heeft geen woonruimte en geen geld. Ze leeft van wat ze krijgt van omstanders, af en toe geld, eten of drinken. Dan komt de man weer met de roltrap naar boven. Hij heeft een grote en een kleine petfles bij zich. De grote fles geeft hij aan de vrouw. De boa spreekt hem aan maar hij spreekt alleen Pools. De vrouw moet vertalen naar gebrekkig Engels. De boa vraagt of hij ergens mee kan helpen maar dat willen ze niet. Een gesprek lukt niet. Hij verwijst beide mensen door naar Barka voor hulp.

De handhaver loopt terug naar het stadskantoor. Onderweg wordt hij aangesproken door een Venlose man. De man zegt dat de man die de boa zojuist had aangesproken een winkeldiefstal had gepleegd bij de Jumbo. Hij had gezien dat de man goederen onder zijn jas had gestoken. De boa vraagt hem of hij dat bij personeel van de Jumbo gemeld heeft. Dat had hij niet omdat hij zijn eigen problemen had. Het personeel van de Jumbo had de winkeldiefstal ook niet gezien.

5.3 *De huidige aanpak*

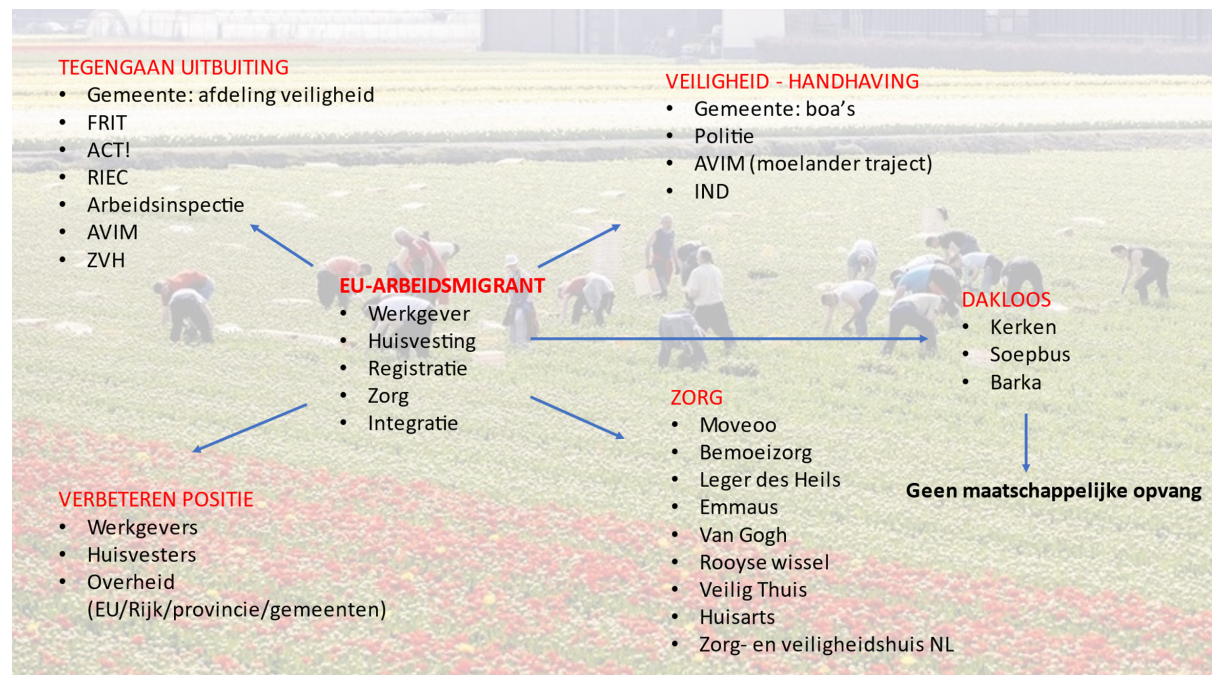
Zoals al eerder aangegeven is de regio Noord-Limburg, samen met Zuid-Holland-centraal, de regio waar zich procentueel de meeste EU-arbeidsmigranten bevinden. Waar ze eerst vooral gezien werden als noodzakelijke en welkome werknemers voor de bedrijven in de regio, zijn er langzaam maar zeker ook signalen gekomen over uitbuiting, slechte werk- en woonomstandigheden en overlast. In de gesprekken met de verschillende handhavings-, zorg- en welzijnspartijen en de gemeenten komt naar voren dat er initiatieven genomen worden om meer grip te krijgen op de aanwezigheid van EU-migranten en dat de urgentie om te komen tot een (meer) structurele aanpak gevoeld wordt.

Er zijn veel organisaties die op de een of andere manier te maken hebben met de EU-arbeidsmigranten in Noord-Limburg. In onderstaand schema staan deze (zeker niet uitputtend) opgenomen.

Constateringen

Om maar meteen met de deur in huis te vallen: de aanpakken die vooralsnog ontwikkeld worden richten zich op veel aspecten met betrekking tot de aanwezigheid van de arbeidsmigranten in de regio, maar er ontbreekt een aanpak op EU-migranten die complexe casuïstiek hebben en/of dakloos zijn.

Deze constatering is overigens ook gedaan naar aanleiding van de opbrengst van het 'rapport Roemer'. Een aantal moties uit de Tweede Kamer heeft ertoe geleid dat er onlangs een 'Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers' is opgesteld door diverse ministeries en de VNG, omdat aanbevelingen hieromtrent ontbraken in het rapport. Dit plan van aanpak zal later in paragraaf 8.2 nog aan de orde komen omdat het ook handvatten biedt voor de gemeenten in Noord-Limburg.



Een tweede constatering die hier op zijn plaats is, alvorens er nader ingegaan wordt op de situatie in Noord-Limburg: de opdracht waaruit deze rapportage voortkomt 'beperkt' zich tot complexe casuïstiek en dakloosheid bij (ex-) arbeidsmigranten, maar een structurele aanpak zal altijd verder moeten gaan dan focus op enkel deze doelgroep.

Zoals de titel van dit verslag aangeeft: 'dakloosheid is de uitkomst van de kwetsbare positie waarin de arbeidsmigrant verkeert'. Het weloverwogen, structureel en integraal verbeteren van de omstandigheden waarin de EU-arbeidsmigrant werkt, woont en verblijft in Nederland, zal de kans op dakloosheid verminderen. Maar dit ontslaat de regio niet van de noodzaak en wellicht ook wel de mo-

rele verplichting om ook een aanpak te ontwikkelen op degenen die op straat belanden of complexe casuïstiek (zoals huiselijk geweld, verslaving, psychische aandoeningen) hebben en (vermeend) rechteloos zijn.

Aanpak dakloosheid bij Nederlanders

Lange tijd zagen Nederlandse beleidsmakers en andere betrokkenen dakloosheid van Nederlanders als een soort ‘gegeven’, inclusief de verloedering die erbij hoort. Sinds midden jaren negentig kregen beleid, praktijk en onderzoek meer aandacht voor individuele beperkingen van daklozen, zoals alcohol- en/of drugsverslaving, psychiatrisch ziektebeeld en/of persoonlijkheidsstoornissen of andere problemen. Met het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang van de landelijke overheid (2006) werden door nationale en lokale overheden, opvangorganisaties en woningcorporaties stappen gezet om chronische dakloosheid te doorbreken en nieuwe dakloosheid te voorkomen. Dit heeft geresulteerd in een zekere mate van beheersbaarheid van de dakloosheid in Nederland. De maatschappelijke opvang richtte zich van oudsher op de drie B’s: bed, bad en brood. Daar kwam een vierde B bij, van begeleiding, in-

clusief aandacht voor individuele oorzaken en gevolgen van dakloosheid en een hogere kwaliteit van de opvang. Er is vanuit opvangorganisaties meer aandacht gekomen voor voorbereiding op weer zelfstandig wonen en herstel en opbouw van sociale contacten en dagbesteding. Er is een aanpak ontwikkeld op het in beeld krijgen van de dakloze en er zijn opties om de dakloze perspectief te bieden. Dakloosheid verdween daarmee (in ieder geval op grote schaal) uit het Nederlandse straatbeeld, dit in tegenstelling tot andere Europese landen. Deze aanpak, die overigens nu weer onder druk staat door gebrek aan huisvesting en de crises waar we mee te maken hebben, geldt enkel voor ‘rechthebbenden’ onder de wet Wmo. Zoals eerder aangegeven worden EU-migranten vaak als niet-rechthebbend aangemerkt en daarmee ontbreekt een vangnet wanneer zij dakloos worden. Het is een politieke keuze hoe hier mee om te gaan. Zoals uit voorbeelden in Rotterdam en Amsterdam blijkt (zie verder-

op in dit verslag), is daar een aanpak ontwikkeld voor EU-migranten die op straat belanden.

Concentratie daklozen in Venlo

Dakloze arbeidsmigranten, die veelal eerder gewerkt en gewoond hebben in de regio bevinden zich vooral in Venlo, zowel in het centrum als in parken en aan de randen van de stad. De concentratie van daklozen in Venlo heeft te maken met het feit dat Venlo als grootste gemeente het meest anoniem is en er zijn mogelijkheden voor brood en bad. Omdat de dakloosheid niet structureel wordt aangepakt komen handhavers en zorgpartijen enkel met hen in aanraking als het gaat om overlast of schrijnende situaties. Er vindt geen structurele registratie van de daklozen plaats en gegevens worden ook niet (structureel) gedeeld. Hierdoor ontbreekt de kennis over deze groep mensen. Schattingen van het aantal dakloze EU-burgers lopen uiteen van 50-70 personen en niet

alle verblijfplaatsen zijn bekend. Opgemerkt dient te worden dat de concentratie van de daklozen weliswaar plaatsvindt in Venlo, maar dat de populatie afkomstig is vanuit de hele regio en de oplossing zal dus niet alleen in Venlo liggen.

“wie is er eigenlijk verantwoordelijk voor de dakloze arbeidsmigrant?”

Tijdens de coronamaatregelen was er nog enig zicht op de groep, nu is ‘niemand er van’. Tijdens de coronamaatregelen ging het om zo’n 100 EU-burgers die gebruik hebben gemaakt van de ongeveer 40 plekken in de nachtopvang bij Emmaus. Een aantal welzijns- en zorgpartijen heeft toen contact gehad met de daklozen en ze getracht te helpen naar met name werk of huis. Nadat de coronamaatregelen werden opgeheven, werden de EU-burgers weer als niet rechthebbend bestempeld en zijn ze uit het zicht verdwenen.

Bad en brood

Momenteel is het zo dat een EU-burger, met complexe casuïstiek en/of zonder slaapplek die als niet recht hebbend wordt beschouwd, voor een bad en/of brood met name terecht kan bij charitatieve instellingen. De jongerenkerk, de free gospelchurch, Leger des Heils en Stichting 't Groenewold bieden die optie. Stichting Barka biedt (met name Poolse) arbeidsmigranten hulp bij terugkeer naar Polen en helpt ze op weg naar nieuw werk. Bedden zijn er niet.

“Op straat leven is afglijden”

Voor de noodzakelijke zorg is er voor de zorgverleners de subsidieregeling ‘medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden’ (SOV), waarmee ze de kosten voor noodzakelijke zorg die onder het basispakket valt, vergoed kunnen krijgen. Vanwege het papierwerk wat daar mee gemoeid gaat wordt de onverzekerde regelmatig

toch gevraagd contant te betalen of geweigerd. Dit blijkt uit terugkoppeling van mensen die geïnterviewd zijn. De voorbeelden gingen over huisartsen en ziekenhuizen.

De daklozen in Noord-Limburg

Noord-Limburg biedt werk en onderdak voor veel EU-burgers die hier naartoe komen. Vanuit de gesprekken en verslagen komt een beeld naar voren van een diverse groep die naar Nederland komt. Sommigen worden (onder valse voorwendselen) geronseld, sommigen komen goed voorbereid aan en sommigen vertrekken naar Nederland vanwege problemen in hun eigen land. Wat de aanleiding om te komen werken in Nederland ook was, zodra zij hun werk kwijtraken zijn ze, in de regel, ook (vrijwel) meteen dakloos.

“De eerste twee weken op straat zijn de ‘golden opportunity’ voor een aanpak”

Een groep van 50-70 personen, met een harde kern en daar omheen een wisselende samenstelling, waar geen structurele aanpak op ontwikkeld is. Dit wordt steeds vaker ervaren als een maatschappelijk probleem, vanuit de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van deze opdracht komt vanuit (vrijwel) alle partijen de reactie dat een aanpak nodig is.

Openbare orde en handhaving

Vanuit openbare orde en handhaving signaleren de politie en boa's dat zij veel inzet kwijt zijn aan overlastmeldingen. Het aandeel van personen met de Poolse nationaliteit met betrekking tot strafbare feiten en overlast is hoog (zoals eerder genoemd (pagina 23) blijkt uit politiegegevens dat in de eerste helft van 2020, 21% van het totaal aantal verdachten in Venlo betrekking heeft op mensen met de Poolse nationaliteit) en de huidige werkwijzen bieden onvoldoende middelen om het probleem beheersbaar te maken. Als knelpunten geeft de politie aan dat er

onduidelijkheid is over de grootte en verblijfplaats van de groep, dat EU-migranten geen aanspraak maken op opvang en zorg en dat er weinig middelen zijn om overlast op te pakken. Een dakloze die geen overlast veroorzaakt wordt feitelijk ‘niet gezien’ vanuit de opdracht die de politie/boa heeft. Deze persoon mag zich op straat bevinden. In crisissituaties kan de politie een beroep doen op een crisisbed. Bij overlast kan een melding of arrestatie plaatsvinden. Bij structurele overlast is het mogelijk dat de politie gebruik maakt van het eerder genoemde ‘MOElander’-traject. Dit traject wordt momenteel incidenteel ingezet door de politie in de regio Noord-Limburg.

Charitatieve instellingen

“Het aantal mensen dat gebruik maakt van de soepbus neemt toe”

Vanuit de charitatieve instellingen wordt aangegeven dat het aantal dakloze EU-burgers toeneemt en dat zij zich geroepen voelen om 'eenieder te helpen die zich op ons grondgebied bevindt', maar dat zij nooit bedoeld zijn als structurele oplossing en die kunnen ze ook niet bieden. Ze missen daarbij de doorverwijzing voor daklozen die behandelingen nodig hebben. Voor de weg terug naar huis en soms voor werk is Barka een belangrijke partner, maar als het gaat om daklozen die afglijden is er geen aanpak.

Maatschappelijke opvang en beschermd wonen

Maatschappelijke opvang en beschermd wonen vallen binnen de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en zijn de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De verschillende partijen in de regio Noord-Limburg die verantwoordelijk zijn voor de opvang en daartoe subsidie krijgen, werken dus vanuit de beleidskaders van de gemeenten die als basis de

Wmo hebben. Zoals eerder al aangegeven is het voor een EU-arbeidsmigrant niet vanzelfsprekend dat zij recht op opvang hebben en moeten de rechten worden opgebouwd. In de praktijk betekent dit dat de instellingen met name te maken hebben met EU-migranten die rechtmatig verblijven in Nederland, of in ieder geval die EU-migranten die dat kunnen aantonen. Opvang van, vermeend, niet-rechthebbenden, vindt alleen bij uitzondering plaats.

Subsidie

De gemeenten verstrekken wel subsidie aan charitatieve instellingen, maar die zijn niet bedoeld voor structurele oplossingen. Daarnaast krijgt ook Barka subsidie. De stichting staat ook open voor niet-rechthebbenden en richt zich vooral op Poolse daklozen (opgemerkt dient te worden dat er steeds meer arbeidsmigranten uit met name Roemenië en Bulgarije komen) en biedt hulp bij de terugkeer naar Polen, maar ook bij de zoektocht naar

werk en huisvesting in Nederland. Daarnaast voelt Barka zich verantwoordelijk voor schrijnende gevallen, maar missen ook zij vaak het handelingsperspectief.

Taal en cultuur

Waar de verschillende organisaties die met EU-migranten te maken hebben vooral tegenaan lopen zijn vooral de andere taal en cultuur. Meerdere keren is er vanuit de respondenten (ook vanuit handhavers en gemeenten) aangegeven dat er te weinig Poolse (en andere 'native speaking') hulp- en zorgverleners zijn. De tolkentelefoon kan dit maar beperkt opvangen. Dit geeft problemen bij het bevragen van de EU-arbeidsmigrant, maar ook bij het aanbieden van hulp. Zeker bij het bieden van psychische hulp is het spreken van dezelfde taal onontbeerlijk. Daar komt nog bij, dat zeker in de Poolse cultuur, een open houding naar overheidsinstanties niet vanzelfsprekend is, geen werk hebben gezichtsverlies betekent en Polen niet snel

praten over ziekte of gevoelens.

Casuïstiek: geen zicht op casussen die kunnen leiden tot dakloosheid

Als we kijken naar de casuïstiek waar de zorg- en welzijnsorganisaties mee te maken hebben als het gaat om de rechthebbende EU-arbeidsmigranten dan gaat het vaak om huurachterstanden, schulden, huiselijk geweld, verslaving en psychiatrie, dit wijkt in de basis niet af van de problematiek van Nederlanders. Wel wordt aangegeven dat het relatief meer lijkt voor te komen bij de migranten uit het Oosten van Europa, met name waar het gaat om huiselijk geweld (huisverboden), verslaving (vooral alcoholgebruik), psychiatrie (verward gedrag). De (ex-)arbeidsmigrant is geen aparte doelgroep voor de organisaties en wordt ook niet als zodanig geregistreerd. Enkel op basis van de achternamen kan de inschatting worden gemaakt dat het hier gaat om een arbeidsmigrant. Er is geen (centraal) zicht op

complexe casuïstiek die mogelijk tot dakloosheid kan leiden. Dit geldt niet alleen voor EU-arbeidsmigranten die werken en/of wonen in de regio en in de problemen (dreigen) te raken, maar ook voor degenen die verblijven in een penitentiaire inrichting. Iemand die zich in een penitentiaire inrichting bevindt krijgt in de regel een case-manager toegewezen. Casemanagers van (mogelijke) EU-arbeidsmigranten geven aan dat de taalbarrière vaak (te) groot is en dat handelingsperspectief ontbreekt wanneer de migrant niet voldoet aan de Wmo-voorwaarden. Het komt dan ook regelmatig voor dat een ex-gedetineerde de inrichting verlaat zonder dat iemand weet waar deze persoon naar toe gaat.

Ambtelijke en bestuurlijke agenda

Alle gemeenten hebben in meer of mindere mate het thema 'arbeidsmigranten' op de ambtelijke en bestuurlijke agenda staan. Registratie, huisvesting, informatievoorziening en

handhaving zijn met name onderwerpen waar beleid op is of (verder) op ontwikkeld wordt. De plannen worden zo integraal mogelijk uitgewerkt. Een aantal gemeenten heeft een project-leider/coördinator arbeidsmigranten om de verschillende thema's met elkaar te verbinden. Daarnaast heeft een aantal gemeenten een wethouder die specifiek 'arbeidsmigranten' in de portefeuille heeft.

Regionaal wordt er samengewerkt via de 'regio-deal' en hier raakt het thema 'Veilige en leefbare omgeving' de situatie van de arbeidsmigranten in Noord-Limburg. Andere regionale samenwerkingen waar meerdere partijen bij betrokken zijn, zijn het FRIT en ACT!. Deze samenwerkingen zijn allemaal gericht op het opsporen van misstanden en ondermijnende activiteiten. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is meermaals aangegeven dat een gestructureerde integrale aanpak op alle thema's die de arbeidsmigranten raken, gemist wordt op regionaal

niveau. Wel zijn er inmiddels initiatieven, zowel ambtelijk als bestuurlijk, om hiertoe te komen.



6. Europese aanpak dakloosheid

Omdat definities van dakloosheid uit elkaar lopen, er geen eenduidige onderzoeksmethode is en niet alle lidstaten van de EU meedoen, zijn er geen harde cijfers over het precieze aantal daklozen in Europa. Het meest recente cijfer – dat ook door de Europese instanties wordt aangehouden – betreft een inschatting van Abbé Pierre en FEANTSA uit 2019. Toen hadden op een gemiddelde avond 700.000 mensen in de EU geen vaste slaapplek. Zij waren daarom overgeleverd aan een noodopvang of de straat: een toename van 70 procent ten opzichte van tien jaar eerder. In Nederland was er een toename van 71,3% tussen 2009 en 2016. Alles wijst erop dat de aantallen daklozen in Europa sindsdien verder zijn gestegen, onder meer door de sterk gestegen huizenprijzen, de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne.

De EU heeft op 24 november 2020 een resolutie aangenomen waarin de Euro-parlementariërs de EU en de lidstaten oproepen om dakloosheid tegen te gaan, met als doel dat er geen dakloosheid meer is in 2030. Belangrijke pijler is 'housing first'. Deze pijler is inmiddels overgenomen in de Nederlandse aanpak, zie hiervoor paragraaf 6.1.

Dakloosheid is [...] één van de zwaarste vormen van armoede en ontbering, waaraan een einde moet komen door gericht en geïntegreerd beleid – tekst uit de resolutie

De aanbevelingen aan de lidstaten, opgesomd in de resolutie zijn:

- *Het principe van 'huisvesting eerst' toepassen*
 - *Gelijke toegang bieden aan openbare diensten zoals gezondheidszorg, onderwijs en sociale diensten*
 - *Steun aan integratie van daklozen in de arbeidsmarkt via tewerkstellingsprogramma's, training en op maat gemaakte regelingen*
 - *Constante toegang bieden tot noodopvang als laatste oplossing (naast preventie en steunmaatregelen)*
 - *Werken aan een gezamenlijke definitie, verbeterde gegevensverzameling en coherente indicatoren om de omvang van het probleem beter te begrijpen en te beoordelen*
-

7. Landelijke aanpak dakloosheid

Volgens het CBS telde Nederland in 2020 36.000 dak- en thuislozen. Het echte aantal ligt waarschijnlijk hoger omdat daklozen jonger dan 18 en ouder dan 65 jaar en ook ongedocumenteerden niet meegenomen worden in de cijfers. De samenstelling van de groep is afgelopen decennium veranderd, er is een toename van jongeren, vluchtelingen, arbeidsmigranten en mensen die door materiële problemen dakloos zijn geworden. De nadruk ligt minder op psychische problematiek en is deels verschoven naar huisvesting. In het verlengde van de oproep van de EU om in te zetten op 'housing first' is de landelijke overheid in november 2022 met het nationaal actieplan dakloosheid 'eerst een thuis' gekomen⁹.

7.1 Nationaal actieplan dakloosheid: eerst een thuis

Het plan moet ervoor zorgen dat in 2030 dakloosheid is beëindigd, waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd door het ondertekenen van de Lissabon Verklaring. Basis van het actieplan is een structureel andere aanpak van dakloosheid: niet de maatschappelijke opvang maar een plek

om te wonen staat aan de basis van elk hulpverleningstraject. Dakloosheid wordt integraal bekeken waarbij de structurele oorzaken van dakloosheid centraal staan: bestaansonzekerheid en het tekort aan betaalbare huisvesting. Het actieplan gaat over alle mensen die rechtmatig in Nederland verblijven. Het plan gaat verder niet in op de definitie en het bepalen van rechtmatigheid.

Het plan is opgesteld met de vele maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen die ook nodig zijn om de uitvoering tot een succes te maken.

In meerdere regio's in Nederland, waaronder Noord-Limburg, is de maatschappelijke opvang al 'doorge-decentraliseerd' naar trajectwoningen in de wijken en de nodige 24-uurs opvang.

Er wordt in het plan wel gewag gemaakt van de toename van het aantal dakloze EU-burgers en het wordt ook genoemd bij één van de actielijnen, maar er wordt verder niet op ingegaan. Er wordt volstaan met een verwijzing naar het 'plan van aanpak dakloze EU-burgers' dat in september 2022 gepresenteerd is.

9. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-bb529b-d58adc8061e5c058d2fe9671197ba6244f/1/pdf/nationaal-actieplan-dakloosheid-eerst-een-thuis.pdf>

In het plan zijn 6 actielijnen vastgesteld:

- *Versterken bestaanszekerheid: borging van het bestaansminimum;*
 - *Preventie: voorkomen dakloosheid is altijd het beste;*
 - *Wonen Eerst: iedereen een eigen woonplek met ondersteuning op maat;*
 - *Integraal werken in de uitvoering: regie, snelheid en menselijke maat*
 - *Geen beleid zonder ervaringskennis: beleid wordt gemaakt, getoetst en uitgevoerd met mensen met ervaringskennis;*
 - *Inclusieve aanpak: aandacht voor jongeren, LHBTIQ+ en dakloze EU-burgers*
-

7.2 Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers

Het Plan van Aanpak is opgesteld naar aanleiding van de problematiek rondom kwetsbare dakloze EU-burgers, die als gevolg van de ingezette noodopvang in het kader van de coronalockdown extra zichtbaar werd. Gemeenten zagen dat dakloze EU-burgers veelvuldig gebruik maakten van deze noodopvang. De groep stond al langer op het netvlies van overheden, maar de (landelijke) omvang en ernst van de problematiek kwam door de ingezette noodopvang beter in beeld. Daarom is besloten dat er aanvullend op het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten nog iets extra's nodig is voor de specifieke groep kwetsbare dakloze EU-burgers die zonder perspectief op nieuw werk en woning in de Nederlandse gemeenten verblijft.

Handvatten

Het plan geeft extra handvatten aan gemeenten en betrokken instanties om de specifieke situatie van dakloosheid bij de doelgroep van kwetsbare en/of weinig zelfredzame EU-burgers beter te signaleren, te voorkomen en/of op te lossen. Deze handvatten gaan over de volgende deelgebieden:

1. Versterken van preventieve maatregelen
 - Verbeteren informatievoorziening en registratie
 - Verbeteren van vroegsignalering (zorg/overlast) om drop-out te voorkomen
 - Verbeteren van (rechts)bescherming van EU-burgers tegen uitbuiting in werk- en woonsituatie
2. Versterken perspectief
 - Als onderdeel van een terugkeertraject richting werk en/of herkomstland kan onder strikte voorwaarden kortdurende opvang worden verstrekt
3. Kiezen voor toekomstperspectief boven rechtmatig verblijf
 - Voor de toegang tot deze kortdurende opvang prevaleert reële kans op werk boven bewijs van rechtmatig verblijfsadres

Twee wegen

Het plan kiest hier dus voor twee wegen die in Noord-Limburg nog niet (structureel) bewandeld worden: toekomstperspectief is belangrijker dan rechtmatig verblijf en inzet op (kort-

durende) opvang voor EU-arbeidsmigranten.

Een belangrijke opmerking die het plan plaatst bij het mogelijk maken van kort-

durende opvang voor deze groep is dat er daarbij gekeken moet worden naar het mogelijke neveneffect dat werkgevers/verhuurders hun verantwoordelijkheden dan afwentelen op deze opvang.

Differentiatie van de aanpak

Om de harde drop-out van EU-arbeidsmigranten te verzachten en de terugkeer naar werk of huis wordt gekozen voor een differentiatie in de aanpak. Gemeenten hanteren deze onderverdeling nu nog niet; dus dit zal geïmplementeerd moeten worden in de lokale praktijk.

De doelgroep van kwetsbare dakloze EU-burgers wordt onderverdeeld in drie groepen met eigen aanpakken:

- *Kwetsbare dakloze EU-burgers die minder dan een halfjaar geleden een vorm van betaalde arbeid verrichtten in Nederland.*
- *Kwetsbare dakloze EU-burgers die langer dan halfjaar geleden een vorm van betaalde arbeid verrichtten in Nederland.*
- *Kwetsbare dakloze EU-burgers zonder recent arbeidsverleden met multi-problematiek.*

Het idee achter deze onderverdeling is dat de omstandigheden en opgebouwde rechten binnen elke

subgroep anders zijn en dat de aanpak alleen kansrijk is als je die inzet voor de juiste subgroep. Dit betekent, en dat is ook (nog) niet geregeld in Noord-Limburg, dat de dakloze in beeld moet komen en dat bij een intake eerst zo goed als mogelijk moet worden bepaald tot welke groep een EU-burger behoort. Wat ook (nog) niet geregeld is in de regio, is de outreachende aanpak, waarbij de dakloze actief wordt benaderd.

Stabilisatie na drop-out

Ten aanzien van de dakloze die minder dan een half jaar geleden nog werk had is de aanpak met name 'stabilisatie na drop-out'. Kortdurende opvang dus, met een aanpak gericht op terug aan het werk of terug naar huis. Hieronder vallen ook acties zoals het ontwikkelen van een tool die gemeenten helpt bij het vaststellen van de rechten van een dakloze. Bij recente dakloosheid door verlies van baan wordt de EU-burger gewezen

op verlenging van tijdelijke rechten als 'werknemer' als hij of zij zich inschrijft bij het UWV.

Terugkeer naar huis

Ten aanzien van de tweede groep zal het vooral gaan om terugkeer naar huis. De ervaring is dat hoe langer iemand dakloos op straat verblijft, hoe groter de kans dat deze persoon andersoortige problemen oploopt. Vaak is er na een langere periode van dakloosheid problematiek bijgekomen zoals middelengebruik, verwaarlozing, criminaliteit en overlast. Acties die hieronder vallen zijn een outreachende aanpak, veel contact met MO/BW-instellingen, GGZ, gevangenen, politie, AVIM, veelplegersaanpak waarin aandacht bestaat voor dakloze EU-burgers en social workers die de taal van de migrant spreken.

Derde groep

De derde groep is niet gebaat bij stabilisatie na drop-out en kortdurende opvang. Het gaat om EU-burgers die nooit of in ieder geval niet recent duurzaam werk hebben gehad. Ook kan het gaan om dakloze EU-burgers die vanuit een problematische situatie rechtstreeks vanuit hun land van herkomst in Nederland aankomen en geen reële kans op werk hebben vanwege hun problematiek. Er speelt veel bijkomende problematiek; criminaliteit, overlast en verslavingen. Deze groep is naar schatting binnen de drie groepen, de kleinste van allemaal. In het plan wordt aangegeven dat op deze groep nog een probleemanalyse opgesteld gaat worden. Vooralsnog kan er door de regio gebruik worden gemaakt van een aanpak gebaseerd op de mogelijkheden beschreven in hoofdstuk 4.

7.3 Nieuwe wetgeving

Op 7 maart jl. heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Goed verhuurderschap' aangenomen. De wet moet nog bekrachtigd worden door de Eerste Kamer.

Met het wetsvoorstel wil de regering ongewenste verhuurpraktijken voorkomen en tegengaan en woningzoekenden, huurders en arbeidsmigranten beschermen. Om dat te bereiken richt het voorstel zich tot verhuurders van reguliere woonruimte, verhuurders van verblijfsruimte voor arbeidsmigranten en verhuurbemiddelaars. Het voorstel introduceert verschillende instrumenten, waaronder (basis) normen voor goed verhuurderschap, de bevoegdheid voor gemeenten om verhuurdervingunningen te introduceren en de mogelijkheid om het beheer van een woning over te nemen. Vooruitlopend op de definitieve invoering van de wet heeft de branchevereniging ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) aangekondigd

dat ze per 1 april 2023 werkcontracten voor arbeidsmigranten gaan scheiden van de wooncontracten. Door werk- en huurcontracten los te koppelen kunnen medewerkers hun woning behouden als ze om wat voor reden dan ook hun baan verliezen. De ABU vertegenwoordigt zo'n 65% van de uitzendmarkt.

Een ander wetsvoorstel, waarmee beoogd wordt dat er betere bescherming komt tegen mensenhandel, ligt momenteel ter consultatie voor. Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is het beter strafbaar stellen van ernstige misstanden op de werkvloer. Hiervoor wordt een nieuw misdrijf in de wet opgenomen, namelijk 'ernstige benadeling'. Dit zorgt ervoor dat daders strafbaar zijn als zij op de werkvloer misbruik maken van een kwetsbare positie. Naast misbruik dient er sprake te zijn grove benadeling zoals substantiële onderbetaling, overtreding van de arbeidsduur en -tij-

den, slechte huisvesting of vrijheidsbeperkingen zoals inname van een paspoort. Deze schrijnende misstanden kunnen op dit moment moeilijk worden aangepakt via het strafrecht. Kwetsbare groepen zoals arbeidsmigranten zijn hier vaak de dupe van. Ook verruimt dit wetsvoorstel de mogelijkheden om daders die financieel profiteren van mensenhandel aan te pakken. Daarnaast wordt duidelijker omschreven welk gedrag strafbaar is.

Met deze beide wetten komt er meer armslag voor de gemeenten en opsporende instanties om misstanden, waar (ook) arbeidsmigranten mee te maken hebben, aan te pakken.



8. Voorbeelden van een aanpak in Rotterdam, Amsterdam en eerder in Noord-Limburg

Om input op te halen uit andere regio's zijn er ook gesprekken gevoerd met partijen uit onder andere Rotterdam, Amsterdam, Westland, Den Haag, Genk en Duin & bollenstreek. Hieronder wordt de aanpak van Amsterdam en Rotterdam en eerder in Noord-Limburg kort besproken. Een aanpak moet passend zijn. Passend bij de problematiek, de oplossingen die men voorstaat en de politiek-bestuurlijke context. Het één-op-één overnemen van de aanpak uit andere regio's zal niet gaan werken, maar wellicht kunnen elementen gebruikt worden voor de Noord-Limburgse situatie.

8.1 Amsterdam

Nadat de EU-migranten tijdens de coronamaatregelen toegang kregen tot de opvang, heeft de gemeente ervoor gekozen deze opvang beschikbaar te

houden. Er is in Amsterdam een aparte opvanglocatie voor deze doelgroep. Een intake is verplicht om gebruik te kunnen maken van de voorzieningen. De intake gebeurt door mensen die de taal van de migrant spreken. Er zijn ook 10 bedden voor nachtopvang. Die zijn bestemd voor crisisopvang, opvang na een operatie of bij repatriëring. Er melden zich 3000 cliënten per jaar bij de opvang. En er wordt gemiddeld 1 persoon per dag gerepatriëerd.

De faciliteiten van de opvanglocatie en de begeleiding zijn voor maximaal een half jaar beschikbaar. De EU-migranten worden begeleid bij het regelen van formaliteiten, het vinden van werk (jobcoaches) en hun terugkeer naar huis (met name via Barka). Daarnaast heeft Amsterdam een locatie met 30 bedden voor EU-daklozen

die extreem veel zorg en/of overlast veroorzaken. Deze opvang is structureler. Hier vindt ook uitgebreide diagnostiek en behandeling plaats. Het gaat hier om mensen die al jaren in de stad rondzwerven. De casussen worden, met de ketenpartners, besproken aan de veldtafel, waarvan de GGD voorzitter is. Hier wordt bepaald of iemand geïndiceerd wordt voor een bed. Bij een indicatie krijgt de dakloze naast een bed tot maximaal 4 maanden de nodige begeleiding.

8.2 Rotterdam

In Rotterdam verblijven ongeveer 150 daklozen, 80-90% daarvan is Oost-Europees.

Rotterdam heeft een beleidsprogramma ontwikkeld met de titel 'een

menswaardig bestaan voor arbeidsmigranten'. Deze programmatische aanpak is breder dan een aanpak op dakloosheid, het gaat over alle EU-arbeidsmigranten die in Nederland verblijven, er is ook ruim aandacht voor de EU-arbeidsmigranten die het (relatief) goed gaat.

Het programma bevat 2 pilots. Er is een 4-jarige pilot die breed inzet op het emanciperen en ondersteunen van de arbeidsmigrant. Daarnaast is er een 1-jarige pilot met maatschappelijke opvang voor EU-arbeidsmigranten met nachtopvang waar ze maximaal 5 dagen mogen blijven. Er is geen aparte opvang voor deze groep, ze krijgen begeleiding en opvang binnen de bestaande maatschappelijke opvang. Onder andere Barka zorgt voor de be-

¹⁰ https://rotterdam.notubiz.nl/document/10007125/2/s21bb003557_3_42741_tds

geleiding. De doelgroep wordt actief benaderd op straat. Rotterdam heeft een outreachende aanpak. In de 5 dagen die de dakloze 'binnen' is, wordt zijn/haar situatie in kaart gebracht en gekeken of er mogelijkheden zijn om weer aan het werk of naar huis te gaan. Zorg wordt in de regel niet geboden. Voordeel van deze kortdurende opvang is dat de daklozen beter in beeld zijn en mogelijk geholpen kunnen worden. De pilot wordt ondersteund door afspraken met de politie en boa's om zoveel mogelijk te registreren, zodat de daklozen beter bekend zijn en er, bij veel overlastmeldingen, over kan worden gegaan tot uitzetten. De pilot is gericht op een aanpak aan het 'einde' van de keten, maar in het programma wordt veel aandacht besteed aan wat er eerder in de keten gebeurt, want 'hoe meer malafide uitzendbureaus, hoe meer daklozen'. Opvallend aspect van de programmatische aanpak in Rotterdam is dat er stevig is ingezet op politiek-bestuurlij-

ke samenwerking. Zo kreeg de verantwoordelijk wethouder in Rotterdam veel ruimte van de collega-wethouders in Rotterdam, maar ook van zijn collega's in de omliggende gemeenten.

8.3 Kerkeböske bijeenkomsten: 'Het belang van arbeidsmigranten'

Noord-Limburg (en een deel van Midden-Limburg) heeft zelf ook een geschiedenis met een integrale en regionale aanpak om de positie van de arbeidsmigranten te verbeteren. Van 2011 tot 2016 is er samengewerkt met als thema 'het belang van arbeidsmigranten'. Op 1 april 2011 werd er, in Kerkeböske, door de gemeenten een handtekening gezet onder een convenant waarin deze samenwerking bezegeld werd.

Hiermee werd een begin gemaakt met een uitgebreid pakket aan beleid, onderzoek, maatregelen, afspraken, samenwerkingen en acties om te

werken aan het zich welkom voelen van arbeidsmigranten. Aan de basis lag het regionale projectplan 'Arbeidsmigratie Midden- en Oost-Europese landen'. Voorzitter van 'het belang van arbeidsmigranten' was toenmalig burgemeester van Horst aan de Maas, Kees van Rooij. De uitdagingen die werden geformuleerd waren het verbeteren van de informatievoorziening, positieve beeldvorming, verbeteren huisvesting, aandacht voor inburgering & integratie, aandacht voor de kinderen, meer inschrijven in het GBA, tegengaan uitbuiting en het formuleren van beleid. Er kwamen 8 werkgroepen (later werden dat 5 modules) die hiermee aan de slag gingen. Ook kwam er een klankbordgroep van arbeidsmigranten die meepraatte en -dacht over de aanpak. In 2016 gaf Kees van Rooij de volgende samenvatting over wat er bereikt is: "We hebben door regionale samenwerking veel bereikt. We hebben met name stappen gezet op het gebied van

huisvesting voor arbeidsmigranten. Daarnaast is er veel gecontroleerd op huisvesting bij werkgevers om misstanden uit de wereld te helpen. We hebben dat integraal aangepakt met onder meer de belastingdienst en de inspectie. Ook is de integratie verbeterd en dat komt ook door de goede samenwerking met de provincie. Zij hebben geholpen met bestemmingsplannen en de pilot participatie. Er zijn goede oplossingen gevonden voor de short- en long-stay, de discussie rondom de mid-stay is wat blijven hangen".

9. Conclusies: Waarop is inzet nodig in Noord-Limburg?

Uit de gevoerde gesprekken en de groeiende aandacht bij de verschillende gemeenten komt duidelijk naar voren dat in Noord-Limburg de urgentie gevoeld wordt om de (dreigende) dakloosheid van arbeidsmigranten en de aanpak ter voorkoming daarvan hoog op de agenda te zetten. De aandacht voor de uitdagingen die er liggen neemt toe, zowel vanuit het perspectief van de maatschappelijke onrust, als vanuit medemenselijkheid, als vanuit het bieden van oplossingen aan de (dreigend) daklozen.

Geconcludeerd kan worden dat de kwetsbare positie van de EU-arbeidsmigranten in Noord-Limburg breed wordt gezien als een maatschappelijk probleem.

Er komen met name twee punten naar voren waarop (extra) inzet nodig is:

1. Er is behoefte aan meer handelingsperspectief als het gaat om de EU-migranten die dakloos zijn (en/of complexe casuïstiek hebben).
2. Er is behoefte aan meer samenwerking en afstemming waar het gaat om het voorkómen van dakloosheid en/of complexe casuïstiek.

9.1 Handelingsperspectief op dakloze EU-arbeidsmigranten

De dakloze EU-arbeidsmigranten uit de regio bevinden zich nagenoeg allemaal in Venlo. Andere gemeenten geven aan er nauwelijks (maar wel vaker) mee te maken te hebben. Venlo trekt als centrumgemeente de daklozen aan, er zijn bad en brood voorzieningen in de stad. In de regel is het zo dat, zolang de dakloze EU-burger niet kan aantonen recht te hebben op maatschappelijke opvang, er geen bed of professionele begeleiding is. Barka is hierop een uitzondering, EU-arbeidsmigranten kunnen bij hen terecht voor begeleiding naar huis en informatie, onder andere over werk, maar Barka biedt geen opvang.

Zoals eerder beschreven is er momenteel binnen de regio Noord-Limburg geen structurele aanpak op de (vermeend niet-rechthebbende) dakloze arbeidsmigrant. Zowel vanuit de gemeenten als vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat, gezien de omvang van de groep en de bijkomende problematiek, deze aanpak wel gewenst is.

Als het gaat om de aanpak van de dakloze EU-arbeidsmigrant, dan ontbreken er vooralsnog twee zaken om tot een aanpak te komen. De eerste is inzicht in de doelgroep, de tweede is eigenaarschap.

Inzicht in de doelgroep

Er zijn wel beelden over de doelgroep, onder andere vanuit de politie en boa's (die vooral met overlastgevers te maken hebben), vanuit Barka en vanuit de charitatieve instellingen. Maar informatie wordt niet (voldoende) aan elkaar gekoppeld zodat er geen duidelijk beeld is over wie de daklozen zijn, waarom ze op straat beland zijn en welke aanpak passend is.

Inzicht in de doelgroep is om uiteenlopende redenen belangrijk. Door de verhalen van de (dreigend) daklozen te kennen komt in beeld wat tot hun dakloosheid heeft geleid. Zijn ze zonder werk naar de regio gekomen? Of hadden ze werk? En hoe kwetsbaar waren ze toen ze dat kwijtraakten? Van welke werkgever of huisvester komen ze af? Zijn ze verslaafd? Uit welke landen komen ze? Deze informatie helpt in de aanpak tegen dreigende dakloosheid, helpt om dakloosheid op te heffen, helpt de politie en zorgpartijen, helpt beleidsmakers, helpt wellicht voor het maatschappelijk draagvlak.

Er lopen initiatieven vanuit de politie om gegevens te delen met de gemeenten. De politie Venlo is momenteel samen met het ZVHNL aan het nagaan wat de mogelijkheden zijn. In de huidige werkwijze in het zorg- en veiligheidsveld worden arbeidsmigranten in casuïstiek niet als zodanig geregistreerd (er kan nu enkel op basis van de achternaam vermoed worden dat het gaat om arbeidsmigranten, dit is weinig objectief en werkt vooral stigmatiserend). Door dat wel te doen komt de problematiek duidelijker in beeld en kan er een betere aanpak op ontwikkeld worden.

Gegevensdeling is met het oog op de privacywetgeving lastig voor elkaar te krijgen en daarnaast werken ICT-systemen vaak met verschillende codes. Toch is het voor een goede basis van het beleid van belang dat er informatie komt over de achtergronden van de (dreigend) daklozen.

Eigenaarschap

Wat een praktisch struikelpunt blijkt, is dat het 'dossier' van een EU-werkne-

mer vaak in 'deeldossiers' bij meerdere organisaties ligt. De regie en verantwoordelijkheid rondom kwetsbare EU-werknemers lijkt in een grijs gebied te vallen en er wordt ook regelmatig naar elkaar ge-
wezen. Voor het verbeteren van de (keten)samenwerking tussen politie, justitie, burgemeester, werkgevers en uitzendbureaus, IND, opvang en hulpverlening is het besef van een gedeelde verantwoordelijkheid belangrijk. Hierbij is duidelijk welke taken, rollen en verantwoordelijkheden iedere partij heeft. Gemeenten lijken in de samenwerking bij de dagelijkse uitvoering wat op afstand te staan en de samenwerking wordt soms bemoeilijkt door bureaucratie. Het is van belang dat het eigenaarschap van de 'dakloze EU-arbeidsmigrant' ergens wordt belegd.

Aanhaken uitzendbureaus en werkgevers

Een eigenaar van een uitzendbureau gaf aan dat zij ook hun verantwoordelijkheid willen nemen. Ze doen er alles aan om een arbeidsmigrant die uitgewerkt is of om andere redenen de huisvesting moet verlaten zo goed mogelijk te begeleiden, maar de arbeidsmigrant heeft altijd een eigen keuze, de controle van het uitzendbureau over de arbeidsmigrant is beperkt. Daarnaast heeft het uitzendbureau sporadisch te maken met iemand die niet te handhaven is in een woonomgeving. Mocht een arbeidsmigrant de huisvesting verlaten zonder het doel naar huis te gaan of zonder ander werk te hebben, dan zou het uitzendbureau dat graag ergens kunnen melden zodat er laagdrempelig gekeken kan worden naar een mogelijke oplossing of aanpak. Nu is die mogelijkheid er niet. Andersom zou het uitzendbureau het ook graag willen weten als mensen die bij hen gewerkt hebben op straat belanden, zodat ze kunnen kijken wat ze daarin kunnen betekenen. Door het ontbreken van een contactpersoon is samenwerking tussen de verschillende partners nu lastig.

9.2 Samenwerking en afstemming om dakloosheid te voorkomen

Voordat de EU-arbeidsmigrant dakloos wordt, is daar meestal al een traject aan vooraf gegaan. De aanpak van de verschillende partijen in de regio in het voortraject heeft invloed op de (omvang van de) problematiek van de dakloosheid. De weg naar dakloosheid gaat langs werkgevers, uitzendbureaus, huisvesters, zorg- en welzijnspartijen, politie, handhaving, gemeentelijke diensten enz. Hoe beter zij samenwerken in hun aanpak en elkaar weten te vinden, hoe groter de kans dat dakloosheid voorkomen kan worden.

Binnen de gemeenten wordt in meer of mindere mate beleid ontwikkeld om de situatie van de arbeidsmigranten te verbeteren en er meer grip op te hebben. Er wordt ook (zowel ambtelijk als bestuurlijk) sterk ingezet op

integraal werken binnen de eigen organisatie, ook met programmatische plannen, maar toch blijken niet alle domeinen even stevig aangehaakt te zijn. Dan gaat het vooral over het sociaal (en economisch) domein.

Tussen de gemeenten in de regio worden momenteel wel op verschillende tafels gesprekken geïnitieerd om met elkaar tot een aanpak te komen. Maar er is in Noord-Limburg (nog) geen gestructureerde, integrale of regionale aanpak, zeker niet waar het gaat om het aanhaken van alle partijen die betrokken zijn bij het verblijf van de EU-arbeidsmigrant in de regio.

Uit de gesprekken is duidelijk naar voren gekomen dat er een dringende behoefte is aan samenwerking en afstemming. Dit geldt zowel voor de aanpak binnen de gemeenten zelf, als tussen de gemeenten, als met het hele veld in de regio.

Een korte, zeker niet uitputtende, opsomming van de huidige situatie bij de regio-gemeenten

- Gemeenten zijn in een verschillend tempo aan de slag
- Handhaven gebeurt primair op basis van het piepsysteem
- Er is geen uniform regionaal huisvestingsbeleid
- Naleving van de SNF-huisvestingsnorm wordt steekproefsgewijs gecontroleerd
- De exploitatievergunningplicht in de APV is er niet overal en is niet uniform (de nieuwe verhuurderswet biedt hierin nieuwe opties)
- Er is niet overal verplichting tot inschrijving in het (digitaal) nachtregister en de controle erop is wisselend
- Het zicht op de werk- en woonlocaties verschilt per gemeente

10. Aanbevelingen: Voorstellen hoe extra inzet in Noord-Limburg er uit kan zien

10.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is kort aangegeven waar de uitdagingen voor de regio liggen als het gaat om het zicht op en de aanpak van (het voorkomen van) dakloosheid bij EU-arbeidsmigranten. In dit hoofdstuk zal een aantal opties worden uitgewerkt die kunnen worden ingezet om tot meer grip op de problematiek te komen. Zoals één van de respondenten het verwoordde: ‘de uitdagingen en problematiek rondom het verblijf van arbeidsmigranten in Nederland is een veelkoppig monster’. Het EU-recht, met als belangrijk principe het vrije verkeer van arbeid, staat aan de basis van de arbeidsmigratie in Europa. Vervolgens zijn er veel partijen – werkgevers, uitzenders, huisvesters, overheden, zorgpartijen, handhavers

en de migranten zelf – die een rol hebben in de wijze waarop de arbeidsmigranten een plek krijgen in het land waar ze gaan werken en wonen. Het is niet realistisch om te denken dat met de draai aan één knop alle problemen en uitdagingen de wereld uit zijn. Daarvoor is de positie van de arbeidsmigrant ook té kwetsbaar, aangezien werken en wonen zo hecht met elkaar verbonden zijn.

Overheden en andere partijen zijn zich er ook steeds meer van bewust dat het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat en zoeken steeds meer de integraliteit en samenwerking op. Dit lijkt een belangrijke voorwaarde om te komen tot een structurele verbetering van de situatie van de arbeidsmigrant.

Zoals in eerdere hoofdstukken aan de orde is gekomen wordt er vanuit Europa en de landelijke overheid ook stevig ingezet op het uitbannen van alle dakloosheid en de kwetsbare positie van de EU-arbeidsmigrant. Alle kans dus voor de regio Noord-Limburg om mee te liften op deze ontwikkelingen, of hierin zelfs het voortouw te nemen.

In de komende paragrafen wordt een aantal adviesrichtingen uitgewerkt waar de regio in de aanpak (extra) op kan inzetten. Deze voorstellen zijn uitdrukkelijk ook bedoeld om met elkaar in de regio over te spreken en na te gaan wat en welke vorm voor wie het meest passend is.

10.2 Eerste aanbeveling: zet meer in op kennis over de doelgroep

Hiermee worden twee zaken bedoeld.

Structurele gegevensdeling

Ten eerste blijkt het lastig om de gegevens te delen die de verschillende partijen in hun systemen hebben zitten. Toch is het belangrijk hier wel op in te zetten omdat met deze gegevens de omvang en inhoud van de casuïstiek van arbeidsmigranten beter op het netvlies komt. Om er toe te komen dat er meer 'harde' gegevens gebruikt kunnen worden, is de eerste stap het met elkaar erkennen dat dit belangrijk is, want het vergt de inzet van elke organisatie om te kijken naar de eigen registratie en de bereidheid en mogelijkheid om die te delen. En natuurlijk komt hier de privacywetgeving om de hoek kijken.

Als adviesrichting is, wat betreft het melden en verzamelen van complexe casuïstiek, het voorstel om het hierin ZVHNL een taak te geven door in ieder

geval de plek te zijn waar de gegevens landen, geïnterpreteerd en gedeeld worden.

Actief contact zoeken met de (dreigend) daklozen

Echter voor een completer beeld van diegenen die op straat leven is meer nodig. Een tweede inzet die nodig is om te komen tot meer kennis over de doelgroep is inzet van mensen die actief het gesprek aangaan met de (dreigend) daklozen. In tegenstelling tot andere regio's ontbreekt het outreachende werk in Noord-Limburg en dit blijkt een schakel te zijn die node gemist wordt. De actieve benadering van de (dreigend) dakloze leidt tot meer zicht op de problematiek. Dit helpt de dakloze, want hoe eerder er een gerichte aanpak voor de dakloze is, hoe meer kans dat langdurige dakloosheid voorkomen kan worden, maar het is ook belangrijk bij het ontwikkelen van een aanpak gericht op preventie en repressie.

Als adviesrichting is het voorstel om, bij voorkeur met ervaringsdeskundige

Pools sprekende, outreachend medewerkers te gaan werken. Wie de actieve benadering (outreachinge aanpak) op zich kan en wil nemen zal in onderling overleg bepaald moeten worden. Er kan gedacht worden aan Barka, Leger des Heils of Bemoeizorg, maar de functie kan ook bij het ZVHNL vallen. Veruit de meeste daklozen bevinden zich in Venlo, dus het meest logisch is dat het initiatief om deze mensen aan te trekken vanuit Venlo komt.

Toch is het advies om de inzet niet te beperken tot Venlo, maar de aanpak op (dreigende) dakloosheid regionaal op te pakken. De daklozen komen vaak van andere plekken in de regio naar Venlo en uit de gesprekken is ook draagvlak gebleken om regionaal samen te werken in de aanpak.

Met de komst van de outreachende medewerkers zal het inzicht in de achtergronden van de groep toenemen, maar daarmee zijn we er nog niet. De outreachend medewerker zal ook aan de lat staan om de (dreigend) dakloze naar de

juiste hulp te (bege-) leiden. Daarmee komen we bij het tweede voorstel: zet meer in op begeleiding en opvang van de doelgroep.

E33 meldingen (personen met verward gedrag)

Regelmatig komen er ook meldingen binnen van personen met verward gedrag met een Oost-Europese achternaam. Of het om een arbeidsmigrant gaat is niet altijd te herleiden. Onlangs was er een melding van een meneer die woonde op een huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten. Deze meneer had zich al een aantal keer bij de politie gemeld met verward gedrag. Hij is verwezen naar Barka en heeft aangegeven daar naartoe te gaan. Of dat ook echt gebeurd is, is niet bekend. Een outreachend medewerker die ingezet kan worden om met deze meneer het gesprek aan te gaan om te kijken wat er aan de hand is en deze man in beeld te krijgen en houden, wordt nu gemist.

De EU-burger in de penitentiaire inrichting

Elke gedetineerde krijgt een casemanager toegewezen. Deze casemanager ondersteunt bij het detentie- en re-integratieproces van de gedetineerde met als doel er voor te zorgen dat de kans op recidive zo klein mogelijk is. In dit proces is het vaak lastig voor de casemanager om een goed contact op te bouwen met de EU-arbeidsmigrant vanwege de taalbarrière, meestal wordt gebruik gemaakt van de tolkentelefoon. Maar wat vooral frustrerend is, is dat de meeste EU-arbeidsmigranten niet staan ingeschreven en vaak ook geen adres hebben. De inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie is bepalend voor het recht op nazorg. Na het uitzitten van hun straf verdwijnen veel van deze mensen, zodra ze de poort van de gevangenis uitlopen.

Als het gaat om samenwerking geven de casemanagers aan dat ze wel een meldpunt zouden willen hebben waar ze kunnen aangeven dat een persoon, waar zorgen over zijn, de inrichting verlaten heeft. Ook geven zij aan dat een meer outreachende aanpak ook binnen de muren kan helpen om dakloosheid en problemen bij/met deze mensen te voorkomen. Soms wordt nu wel Barka ingeschakeld als het gaat om een duidelijke wens om terug te keren naar huis.

10.3 Tweede aanbeveling: zet meer in op begeleiding en opvang van de doelgroep

Uit de gesprekken komt breed naar voren dat de aandacht voor en begeleiding van de groep (dreigend) dakloze EU-arbeidsmigranten gemist wordt. Niemand is 'eigenaar' van de groep en dit zorgt voor schrijnende situaties, gebrek aan perspectief bij deze mensen en tot overlastmeldingen waar de handhavers weinig handelingsperspectief op hebben.

Begeleiding en opvang specifiek voor de (dreigend) dakloze EU-arbeidsmigrant

Als adviesrichting is het voorstel om de begeleiding en opvang in te richten naar het voorbeeld van Rotterdam. Dit houdt in dat er actief contact wordt gezocht naar de (dreigend) daklozen en dat dit ondersteund wordt door begeleiding naar werk of naar huis, of zo nodig een handhavings- of zorgtraject. Juist omdat er actief, en liefst zo vroeg mogelijk in de dakloosheid, contact wordt gezocht is het mogelijk om een beeld te krijgen van de achtergrond van de (dreigend) dakloze. Hoe korter iemand zich op straat bevindt, hoe meer kans dat begeleiding naar werk of naar huis kansrijk is. En,

zoals in het eerder aangehaalde 'Plan van aanpak kwetsbare EU-burger' aangegeven wordt, de achtergrond van de (dreigend) dakloze is bepalend voor de aanpak. Advies is om deze differentiatie in de aanpak ook toe te passen in Noord-Limburg.

Crisisbedden voor de dakloze EU-arbeidsmigrant

Belangrijk element in de aanpak is dat er de beschikking is over een aantal bedden voor de EU-arbeidsmigrant waar, eventueel, ter ondersteuning van de begeleiding een aantal nachten verbleven kan worden. Praktisch gezien is het meest logische scenario dat de begeleiding zich (vooral) bevindt in Venlo en dat in ieder geval de beschikbare bedden daar zullen zijn. Wie de begeleiding op zich kan en wil nemen zal in onderling overleg bepaald moeten worden. Belangrijk punt dat meermaals naar voren komt uit de gesprekken en onderzoeken is het belang van ervaringsdeskundigheid en het spreken van de taal van de arbeidsmigrant. Goed is om de werkgevers en huisvesters te betrekken bij de opgave om noodbedden be-

schikbaar te hebben voor uitvallers. Een aantal gemeenten (in ieder geval Venlo en Venray) is aan het onderzoeken of bij (grootschalige) huisvestingslocaties verplicht kan worden dat een aantal van de bedden beschikbaar is voor noodsituaties.

10.4 *Derde aanbeveling: koppel aan de preventieve aanpak ook een repressieve aanpak*

Een onderdeel dat niet ontbreken mag is de aanpak van de overlastgevende en/of criminele (ex-) arbeidsmigrant. De politie is hierbij een belangrijke partner. In hoofdstuk 4 is beschreven welke repressieve mogelijkheden er zijn. Voorbeelden uit andere steden maken duidelijk dat kennis van de doelgroep en een gezamenlijke tafel waarop casuïstiek besproken kan worden belangrijk zijn. Een gerichte aanpak op specifiek diegenen die structureel voor overlast zorgen en/of crimineel handelen is het meest kansrijk om de overlast te verminderen.

Een adviesrichting in dit kader is om, aansluitend bij de eerste aanbeveling, een tafel in te richten waar casuïstiek van ex-arbeidsmigranten besproken wordt en daar, zo nodig, in ieder geval ook gemeente, politie, AVIM en IND bij te laten aansluiten om op persoonsniveau te komen tot een passende repressieve aanpak.

Een andere adviesrichting is om binnen de eigen gemeente te kijken naar de mogelijkheden binnen het eigen instrumentarium (beleid, APV, nieuwe wetgeving (verhuurderswet en strafbaar kunnen stellen misstanden op het werk)) om kaders te stellen en om afspraken te maken met handhaving en/of de politie als het gaat om controle op de naleving.

10.5 *Vierde aanbeveling: zet meer in op integraliteit en (regionale) samenwerking*

Ging het bij de eerste drie aanbevelingen vooral om meer inzet op de aanpak

van de dakloze EU-arbeidsmigrant, bij deze vierde aanbeveling gaat het vooral om meer inzet op het voorkómen van dakloosheid. Zoals eerder aangegeven, voordat de EU-arbeidsmigrant dakloos wordt is daar meestal al een traject aan vooraf gegaan. Een intensieve samenwerking van de partners in dat traject zal er vaker voor kunnen zorgen dat dakloosheid voorkómen kan worden.

Belangrijk is daarbij dat er een gedeelde verantwoordelijkheid gevoeld wordt door de partijen en dat alle partijen meedoen aan de gezamenlijke opgave.

Binnen de gemeente: integraal werken en aanstellen van een contactfunctionaris **Integraal werken**

Een adviesrichting in dit kader gaat over de wijze waarop de gemeenten de aandacht voor arbeidsmigranten georganiseerd hebben. Noord-Limburg is de regio in Nederland waar verhoudingsgewijs de meeste arbeidsmigranten wonen en werken. De gemeenten

hebben daar vooral vanuit veiligheid en huisvesting aandacht voor. En hoewel er goede voorbeelden zijn van projectleiders, integrale beleidsplannen en coördinerende wethouders, kan hier nog een extra slag gemaakt worden. Daarbij gaat het om beleidsdoelen, maar zeker ook om het gebruikmaken van elkaars kennis en ervaringen. Zo is bijvoorbeeld de kennis van de medewerkers in het economische en sociale domein ook van belang. Advies aan de gemeenten is om resultaten te definiëren (bijvoorbeeld 10% minder overlastmeldingen door de politie of 50 (dreigend) daklozen hebben (nieuw) werk en huis waar de input van alle domeinen bij nodig is.

Het negen sporen beleid van de gemeente Venlo ten aanzien van de internationale werknemer



Contactfunctionaris arbeidsmigranten

Een ander advies richting de gemeenten is om een contactfunctionaris arbeidsmigranten aan te stellen. Deze contactfunctionaris is niet beleidsmatig, maar werkt in de uitvoering.

De contactfunctionaris is scharnierpunt tussen de interne organisatie en het netwerk. Deze functionaris is contactpersoon voor het netwerk, signaleert vroegtijdig, pakt de casussen laagdrempelig op en lost ze zoveel mogelijk op met het netwerk zelf.

Twee aandachtspunten hierbij zijn dat het belangrijk is dat de contactfunctionaris ruim mandaat om te handelen meekrijgt en het is een pré als deze persoon de taal van de arbeidsmigranten spreekt en de cultuur kent.

Contactfunctionaris Arbeidsmigranten in Peel en Maas

De gemeente Peel en Maas heeft een contactfunctionaris arbeidsmigranten. Deze contactfunctionaris is de spil in het netwerk van partijen die te maken hebben met arbeidsmigranten: werkgevers, huisvesters, uitzendbureaus, zorg- en welzijnspartijen, politie, handhaving en de gemeente zelf. De contactfunctionaris zoekt actief contact met de partijen om voortdurend in beeld te hebben wat er speelt. Daarnaast weten de partijen de functionaris te vinden als er iets speelt. Dat kan gaan om een incident vanuit handhaving of een werkgever die een arbeidsmigrant moet ontslaan of om een arbeidsmigrant die op straat dreigt te komen. Het lukt dan regelmatig om in het netwerk tot een oplossing te komen. Belangrijk daarbij is dat de contactfunctionaris bestuurlijk de ruimte krijgt om 'buiten de lijntjes' te kleuren. Daarnaast is de contactfunctionaris ook voorlichter richting de arbeidsmigranten tijdens de groepsgewijze inschrijving die de gemeente Peel en Maas hanteert en is hij 'informatiedrager': hij houdt alle feiten, aantallen en cijfers m.b.t. arbeidsmigranten.

Spin in het web

Een medewerker van een uitzendbureau gaf aan dat zij soms misstanden signaleren, maar dat ze niet goed weten waar ze die dan kwijt kunnen. Als zij een contactfunctionaris zouden kennen, waar ze regelmatig contact mee hebben, dan zouden ze daar laagdrempelig signalen mee kunnen delen. Een 'spin in het web' die partijen aan elkaar verbindt wordt gemist.

Samenwerking in de regio: komen tot eenduidig regionaal beleid en een nieuw Kerkeböske

Eenduidig regionaal beleid

De gemeenten in Noord-Limburg zijn allemaal in meer of mindere mate bezig met het ontwikkelen van beleid op de uitdagingen die de aanwezigheid van arbeidsmigranten met zich meebrengt. De verschillen tussen de gemeenten zijn groot. Zo heeft bijvoorbeeld niet elke gemeente een verplicht nachtregister, is er geen regionaal huisvestingsbeleid en wordt er niet (altijd) regionaal gehandhaafd. De invoering van de nieuwe wet 'goed verhuurderschap' is, bijvoorbeeld, iets wat gezamenlijk opgepakt kan worden.

Gemeenten kunnen van elkaar leren en, zeker niet onbelangrijk, regionaal beleid zorgt ervoor dat er richting partijen zoals werkgevers en huisvesters eensgezindheid wordt uitgestraald over wat voor regio Noord-Limburg wil

zijn.

Hier dient wel opgemerkt te worden dat er al ambtelijke initiatieven lopen om te komen tot meer eenduidigheid, waaronder het opstellen van een 'plan van aanpak voorkomen misstanden internationale werknemers Noord-Limburg'.

Als adviesrichting wordt voorgesteld eenduidig regionaal beleid (met daarbij de handhaving) hoger op de politieke agenda te zetten. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een 'Noord-Limburgse standaard' waarbij de gemeenten met elkaar de uitgangspunten van beleid en handhaving vaststellen die in alle gemeenten zullen gelden.

Een nieuw Kerkeböske

De verantwoordelijkheid om de EU-arbeidsmigranten goed te laten landen,

werken, wonen en verblijven in de regio ligt bij een groot aantal partijen. Elke partij is een puzzelstukje met kennis en ervaringen in de grotere puzzel die we met elkaar willen leggen om de situatie van de arbeidsmigrant te verbeteren en problemen te voorkomen. In de gevoerde gesprekken komt een brede bereidwilligheid en behoefte naar voren om in gezamenlijkheid met elkaar op trekken. Hoe sterker de regio uitstraalt wat voor regio ze wil zijn, hoe scherper het kaf van het koren gescheiden kan worden.

De eerdere Kerkeböske-overleggen zijn een sterk voorbeeld van een regionale, integrale agenda die bestuurlijk getrokken werd. Met die regionale aanpak die in 2011 gestart is heeft Noord-Limburg aangegeven dat het de ambitie heeft om goed te zorgen voor haar arbeids-

migranten. Landelijke kopstukken als Tweede kamerlid Ger Koopmans, minister Spies, Minister Asscher en ambtelijke delegaties van het ministerie van SZW en Buza brachten een bezoek aan de regio. De aanpak en de resultaten waren een voorbeeld voor andere regio's. Vanaf 2016 verwaterde de aanpak.

Als adviesrichting is het voorstel om opnieuw te komen tot een regionale aanpak waar alle partners bij betrokken worden. Meest logische is dat het initiatief daartoe vanuit de bestuurders van de gemeenten komt.

Afsluitende woorden

De aanwezigheid van EU-arbeidsmigranten is niet uniek voor Noord-Limburg. In heel Nederland en Europa wordt gebruik gemaakt van het recht op vrij verkeer van arbeid. Dit is een blijvend fenomeen en verschillende onderzoeken geven aan dat het aantal arbeidsmigranten in Nederland en Noord-Limburg zal blijven toenemen de komende jaren.

Dit verslag is bedoeld als onderlegger en richtinggever in de discussie in Noord-Limburg over wat voor regio men wil zijn voor de EU-arbeidsmigranten. Daarbij worden er voorstellen gedaan voor de meest kwetsbare groep: diegenen met complexe casuïstiek en/of dakloosheid. Het zal nagenoeg onmogelijk zijn om complexe casuïstiek en dakloosheid helemaal op te lossen, maar hopelijk draagt dit verslag bij aan het beheersbaar maken van de problematiek.

Bijlage 1: *Gesprekslijst*

Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Limburg

Zorg- en Veiligheidshuis Zuidoost Brabant

Gemeente Venlo

Gemeente Peel en Maas

Gemeente Horst aan de Maas

Gemeente Beesel

Gemeente Venray

Gemeente Mook en Middelaar

Gemeente Bergen

Gemeente Gennep

FRIT

RNI-loket

VieCuri / Healthcare for Internationals

Polon

Europarlement

Politie Venlo

Politie Peel en Maas & Horst aan de Maas

Boa's Venlo

Peelland Interventie Team

Provincie Limburg

VNG

Barka

Bemoeizorg

Veilig Thuis

Vervolg: Gesprekslijst

De Rooyse Wissel

Moveoo

Emmaus

Jongerenkerk

UWV

RIEC Limburg

Leger des Heils

AVIM

LEV groep

KaFra

Pharos

Timing uitzendbureau

Gemeente HLT (Hillegom, Lisse en Teylingen)

Gipmans

Gemeente Westland

VidaXL

Gemeente Genk

IND

Gemeente Eindhoven

Gemeente Rotterdam

Regenboog groep Amsterdam

Straatconsulaat Den Haag

Bijlage 2: Leeslijst

Zorg(en) voor arbeidsmigranten – april 2022 - Pharos

Geen tweederangsburgers – aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan oktober 2020 – Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten

Bestuurlijke standpunten arbeidsmigranten december 2020 – VNG

Onderzoek woonopgave internationale werknemers in Noord-Limburg 31 mei 2022 – Companen & Decisio

Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen – 2021 - Verwey-Jonker instituut

Arbeidsmigranten zijn welkom – overdrachtsdocument arbeidsmigranten 2011-2016 – gemeente Horst aan de Maas

Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen – 2020 – aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten

EU-burgers en recht op bijstand – 2022 – ministerie SZW

Aanpak Mensenhandel Gemeenten Noord- en Midden-Limburg - 2022 - Werkgroep Samen tegen mensenhandel Noord- en Midden-Limburg

Aanvullende memo Onderzoek ‘internationale werknemers in Limburg’: impact van Covid-19 – Companen & Decisio

Beleid arbeidsmigranten 2019 – gemeente Horst aan de Maas

Actielijst concept – 21 juli 2022 - kernteam integrale aanpak internationale werknemers

Analyse arbeidsmigranten – 28 juli 2020 – politie Venlo

Beleidsbrief Integratie – 2020 – provincie Limburg

Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers -2022 – VNG & Rijksoverheid

Visie internationale werknemers Limburg – 2020 – Stuurgroep internationale werknemers Limburg

Integrale aanpak internationale werknemers – RIB 49 – maart 2022 – gemeente Venlo

Arbeidsmigranten in provincie Limburg – april 2022 - Decisio

Handelingsperspectief huisvesting en uitbuiting arbeidsmigranten – 2019 - RIEC Limburg

Vervolg: Leeslijst

Flexibel Regionaal Interventie Team - Aanpak arbeidsmigranten – VNG-naleving

Handreiking briefadressen en het voorkomen van dakloosheid – 2022 – Divosa

Impressieverslag werksessie internationale werknemer 24 mei 2022 te Venray

Fenomeenonderzoek naar de inzet van arbeidsmigranten in de grensregio – RIEC Oost-Nederland

Kamerbrief Onderzoek verplichte registratie in de BRP bij kortdurend verblijf – september 2022 – ministerie BZK

Kamerbrief aanpak dakloosheid – juni 2022 – ministerie VWS

Kenmerken internationale werknemer – gemeente Venlo

Lobby fiche aanpak dakloze EU-arbeidsmigranten – maart 2021 – G4 gemeenten

Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021 – Nederlandse arbeidsinspectie

Motie van de leden Segers en Marijnissen – september 2021

Midden- en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities – juni 2022 – IVO, Barka, De Regenboog

Rapportage complexe casuïstiek (ex-)arbeidsmigranten in Noord-Limburg

Preventieplan zorg en veiligheid stop het stapelen – gemeente Utrechtse Heuvelrug

Werken aan een menswaardig bestaan – actieprogramma EU-arbeidsmigranten – gemeente Rotterdam

Regionale structuurvisie wonen Noord-Limburg - februari 2016 – Atrive

Kamerbrief regulering arbeidsmigratie en detachering derde-landers – november 2021

Tweede voortgangsrapportage arbeidsmigranten – maart 2022 – gemeente Den Haag

Staalkaart voor gemeentelijk beleid gericht op EU - Kennisplatform integratie en samenleving

Commissie Regulering van werk (Commissie Borstlap) – In wat voor land willen wij werken? – 2020 – Ministerie SZW

Verslag van symposium zorg en welzijn arbeidsmigranten in Rosmalen – juni 2022 – Healthcare for internationals, Pharos, Het kenniscentrum arbeidsmigranten

Visie Internationale Werknemers Limburg – december 2022 - - stuurgroep internationale werknemers Limburg

Vervolg: Leeslijst

Monitor internationale werknemers – april 2020 – Decisio

Handreiking migranten en bijstand – april 2017 – Stimulanz

Nationaal actieplan – dakloosheid: eerst een thuis – november 2022 – Rijksoverheid

Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa – juni 2013 – WODC ministerie Veiligheid & Justitie

Handelingsperspectieven gemeenten om ongewenste gevolgen van vrij verkeer aan te pakken – 2014 – bijlage bij Kamerstuk 29407, nr.186

Colofon

Noord- Limburg

April 2023

Tekst: Annegien Wijnands

Vormgeving: Familie Fraipont - geboren merkenbouwers

