



Rijksoverheid

Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers



Fotografie: Dingena Mol/Het Beelddepot.

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag



Arbeidsmigranten
geen
tweederangsburgers



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Managementsamenvatting	5
1. Probleemschets en juridische context van dakloze EU-burgers	7
2. Dakloosheid voorkomen: vroegsignalering en preventie	12
3. Dakloosheid oplossen: verzachten drop-out & terugkeer naar werk	14
4. Dakloosheid oplossen: hulp & vrijwillige terugkeer	17
5. Dakloosheid oplossen: gedwongen terugkeer naar herkomstland	19
Bijlage 1: Cijfers aantal geslaagde vrijwillige repatriëringen	22
Bijlage 2: Financiële paragraaf	23

Inleiding

Dit Plan van Aanpak is opgesteld naar aanleiding van een Bestuurlijk Overleg in het voorjaar van 2021 tussen de staatssecretaris van VWS en een aantal gemeenten. In dit overleg werd de problematiek rondom kwetsbare dakloze EU-burgers besproken, die als gevolg van de ingezette noodopvang in het kader van de corona-lockdown 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.

In het Bestuurlijk Overleg 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. Met dit Plan van Aanpak geven Rijk en gemeenten daar een invulling aan. Het plan is vooraf ook ter consultatie gedeeld met een klankbordgroep van relevante partijen uit het veld, alsook sociale partners.

Link met het advies Roemer

Het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en de aanbevelingen richten zich in den brede op de groep EU-arbeidsmigranten, waarbij de inzet is dat implementatie van de aanbevelingen zal zorgen voor een versterkte positie van arbeidsmigranten en het verminderen van misstanden. Het advies heeft zich gefocust op de aanpak van fundamentele misstanden rondom arbeidsmigranten en heeft daarom bepaalde onderwerpen, zoals dak- en thuisloosheid, buiten beschouwing gelaten. Dit Plan van Aanpak is aanvullend op de aanbevelingen uit dat rapport. De acties uit het plan van aanpak kunnen gelijktijdig opgepakt worden met de implementatie van de adviezen van het Aanjaagteam. Hierdoor kan dit plan van aanpak profiteren van het huidige momentum en wordt de groep kwetsbare dakloze EU-burgers niet vergeten in de implementatie van de adviezen van het Aanjaagteam.¹

Samenhang met onderzoek van IVO naar de doelgroep

Tegelijk met dit Plan van Aanpak is onderzoeksinstituut voor Onderzoek naar Leefwijzen & Verslaving (IVO) gestart met een onderzoek naar dakloze EU-burgers in Nederland.² De deelnemers aan de stuurgroep die het IVO-onderzoek begeleidt, zijn ook betrokken bij de totstandkoming van dit Plan van Aanpak. De uitkomsten van het IVO-onderzoek zijn onlangs gepubliceerd.³

Doel/opzet Plan van Aanpak

Dit Plan van Aanpak 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. In de toekomst zal meer de samenwerking gezocht worden om deze problematiek aan te pakken. Daarbij gaan alle partijen uit van het uitgangspunt dat de problematiek rondom dakloosheid van EU-burgers pas effectief aan te pakken is als het idee wordt losgelaten dat het gaat om één groep van "dakloze migranten" met alle stigma's die daaraan hangen. In dit Plan van Aanpak wordt voorgesteld om de groep te differentiëren in een drietal subgroepen met een eigen maatwerk aanpak. Zowel gemeenten als maatschappelijke partners zijn ervan overtuigd dat deze gedifferentieerde aanpak effectiever is, dan een aanpak die gericht is op het totaal.

Zoals gezegd worden er drie groepen onderscheiden. Het gaat achtereenvolgens om:

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

Deze nieuwe onderverdeling gekoppeld aan arbeidsverleden is tot stand gekomen na analyse van de EU-regelgeving en de nationale wet- en regelgeving. Gemeenten hanteren deze onderverdeling nu nog niet; dus dit zal geïmplementeerd moeten worden in de lokale praktijk.

¹ Voor een actuele stand van zaken op de implementatie van de aanbevelingen, zie Kamerbrief stand van zaken van 1 april jongstleden; eind 2021 verschijnt voor de eerste maal een jaarrapportage.

² <https://ivo.nl/onderzoek-naar-dakloze-arbeidsmigranten-uit-midden-en-oost-europa-eerste-resultaten/>

³ <https://ivo.nl/kwetsbare-positie-arbeidsmigranten-eerder-ingrijpen-nodig/>

Hoewel met de nieuwe onderverdeling in groepen beter maatwerk te leveren is aan dakloze EU-burgers, blijven er bij gemeenten zorgen over dakloze EU-burgers die moeilijk te helpen zijn omdat zij “onder de radar” blijven en vanwege hun situatie hulp (bij terugkeer naar het land van herkomst) afwijzen. Deze daklozen worden de “niet-willers” genoemd. Gemeenten hebben het beeld dat het gaat om dakloze EU-burgers die nooit een fatsoenlijke vorm van werk hebben gehad in Nederland en direct uit herkomstland in de problemen geraken. Deze doelgroep EU-burgers zijn in beeld bij het IVO-onderzoek.

Uit de eerste IVO-tussenrapportage lijkt het hier te gaan om EU-burgers die via het informele circuit naar Nederland komen, vaak gevraagd/aangespoord door bekenden of familie die al in Nederland is. Het zijn EU-burgers die vaak al problemen hadden in land van herkomst. Eenmaal aangekomen in Nederland slaagt men er niet in werk te vinden en raakt men in de problemen zonder ooit rechten opgebouwd te hebben. Door IVO is onderzocht hoe groot deze groep is en wat redenen zijn dat zij naar Nederland komen en waarom zij ondanks hun beperkte toekomstperspectief toch in Nederland blijven.

Dit Plan van Aanpak kan niet alle neveneffecten van het *vrij verkeer van personen* oplossen, omdat het ook voor EU-burgers met weinig perspectief op werk mogelijk blijft om Nederland in te reizen en hier “onder de radar” te verblijven. Als zij geen (zware) overtredingen begaan, beschermen EU-regels deze groep en mag Nederland hen niet zonder goede reden en dossiervorming dwingen tot verplichte terugkeer naar het land van herkomst. Tegelijkertijd is er in ieder geval in juridische zin geen grond om hen een andere vorm van hulp te bieden als zij hier geen rechten hebben opgebouwd. Binnen het IVO-onderzoek zijn gesprekken gevoerd met personen uit deze doelgroep om achterliggende motivaties te vinden en mogelijke Push- en Pull-factoren te onderscheiden. Dit geeft inzicht hoe ook deze groep te bewegen is om bij geen perspectief te kiezen voor een terugkeer naar herkomstland of andere individuele hulp te accepteren.

Het Plan van Aanpak start met een probleemschets van de totale doelgroep en de juridische context van arbeidsmigratie.

Dit is opgebouwd rondom de vraag: welke rechten bouwt een EU-arbeidsmigrant op tijdens verschillende lengtes van verblijfsduur in Nederland? Er is voor gekozen om vrijwel alle geldende EU-regels en Nederlandse wetgeving te bestuderen om te bezien welke rechten er per groep gelden. Vanuit dat vertrekpunt wordt het probleem van dakloosheid in verschillende fases beschreven van preventie tot aan maatwerkenaanpak.

Managementsamenvatting

Dit Plan van Aanpak richt zich op de problematiek van kwetsbare dakloze EU-burgers in Nederland. Met het overgrote merendeel van de EU-arbeidsmigranten in ons land gaat het goed. Men heeft werk en is zelfredzaam. Toch zien we een kleine minderheid oververtegenwoordigd in situaties van problematische dakloosheid. Dit Plan van Aanpak moet de start vormen van een intensievere samenwerking tussen Rijk, gemeenten, instellingen en belangengroepen om de problematiek van deze kwetsbare dakloze EU-burgers de komende jaren aan te pakken. Het is niet het probleem van één domein, maar het gaat om een domein overstijgende uitdaging.

In dit Plan van Aanpak worden de contouren van de beleidsaanpak geschetst, maar het succes zal afhangen van de implementatie en de bestuurlijke prioriteit die er de komende jaren aan gegeven zal worden. In het kort volgt hieronder de managementsamenvatting van de belangrijkste beleidsvoorstellen uit dit Plan van Aanpak. Die voorstellen vloeien voort uit onze gezamenlijke doelstellingen om:

- Mensen perspectief te bieden dat ze nu niet hebben.
- Menselijk leed te verminderen. Denk aan uitzichtloos verblijf, dakloosheid, teloorgang.
- Overlast op straat die in steden wordt ervaren, te verminderen.

1. Om wie gaat het?

Dit Plan van Aanpak heeft betrekking op de kwetsbare en minder zelfredzame EU-migranten die te maken hebben met dakloosheid. Het gaat dus niet om het overgrote merendeel van de EU-arbeidsmigranten dat voldoende zelfredzaam is. Voorgesteld wordt om de doelgroep van kwetsbare dakloze EU-burgers te differentiëren in drie groepen met eigen aanpakken. Door deze onderverdeling in drie groepen kunnen we enerzijds kwetsbare dakloze EU-burgers die uitvallen uit werk meer bescherming bieden door toe te werken naar een perspectief, werk of terugkeer naar huis te bieden. Anderzijds kunnen we de leefbaarheid op straat verbeteren door de aanpak overlastgevendende EU-burgers effectiever te verbeteren. Het gaat om maatwerk per groep; waarbij we meer stabilisatie aan de voorkant bieden en een betere sluitende aanpak aan de achterkant.

2. Wat gaan we doen?

A. Versterken van preventieve maatregelen.

Aan dakloosheid gaat een proces vooraf waarin sprake is van onvoldoende voorbereiding, slechte woonwerkcondities en een afglijden naar feitelijke dakloosheid en buitenslapen. Met tijdig ingrijpen kunnen Rijk en gemeenten ervoor zorgen dat EU-burgers die dreigen af te glijden, eerder in zicht krijgen en hen tijdig een perspectief bieden op verbetering van de situatie, dan wel door werk in Nederland te vinden, dan wel door terug te keren naar land van herkomst. Ook willen we voorkomen dat mensen die geen kans hebben op de arbeidsmarkt naar Nederland afreizen en hier in de dak- en thuisloosheid geraken. Daarvoor zetten we in op drie lijnen:

1. Verbetering van informatievoorziening en registratie voor- en na aankomst in Nederland.
2. Verbetering van vroegsignalering (zorg/overlast/andere) die duiden op mogelijk gevaar van drop-out.
3. Verbetering van de (rechts)bescherming van EU-burgers tegen uitbuiting in werk- en in woonsituatie.

B. Intensiveren inzet deelnemende gemeenten gericht op perspectief

Om dakloosheid onder kwetsbare EU-migranten aan te pakken zal de inzet gericht op werk of terugkeer geïntensiveerd worden. Als onderdeel van een terugkeertraject richting werk en/of herkomstland kan onder strikte voorwaarden kortdurende (eenmalige) opvang worden verstrekt. Hiermee is de verwachting dat harde drop-outs voorkomen kunnen worden.

C. Kiezen voor toekomstperspectief boven aantoonbaarheid verblijf

Voor de toegang tot deze kortdurende opvang prevaleert reële kans op werk boven bewijs van rechtmatig verblijfsadres. Vaak loopt hulp of ondersteuning mis op het feit dat EU-burgers op adressen verbleven die niet in het BRP staan. Maar als men aantoonbaar voor langere tijd in gemeente/regio gewerkt heeft zouden we conform EU-regels toch bescherming moeten bieden aan deze EU-burgers, zij het onder strikte voorwaarden.

3. Wat is nodig om dit te realiseren?

D. Regionale spreiding en uniform aanbod

Voorgesteld wordt om met deelnemende gemeenten afspraken te maken over een soortgelijk aanbod van eenmalige kortdurende opvang en stabilisatie, gericht op werktoeleiding of terugkeer. Het is belangrijk om hier te kiezen voor uniformiteit tussen gemeenten om voorzieningen-toerisme tegen te gaan. Als één gemeente een breder aanbod heeft dan de andere, kiezen veel migranten ervoor om naar die gemeente te trekken. Als deelnemende gemeenten wordt bij voorkeur gekozen voor centrale gemeenten per arbeidsmarktregio waarvan bekend is dat daar veel arbeidsmigranten werkzaam zijn.

E. Aanpak veelplegers

Gemeenten geven aan tegen problemen aan te lopen bij de aanpak van overlast gevende dakloze EU-burgers. Gemeenten zullen de problemen waar zij momenteel tegenaan lopen inzichtelijk maken en gezamenlijk met Rijksoverheid en andere ketenpartners bezien welke verbetermogelijkheden hierin nodig- en mogelijk zijn.

F. Zicht op rechtenopbouw EU-burgers

Er moet beter zicht komen op de rechtenopbouw van EU-burgers tijdens hun verblijf in Nederland. Dit vereist een goede registratie in het BRP en beter zicht op het werkverleden van de EU-migranten, waarbij deze informatie op een praktische manier voor (gemeentelijke) professionals ontsloten kan worden. Gemeenten en Rijksoverheid gaan hiermee samen aan de slag.

G. Gezamenlijke aanpak, onderzoek & monitoring

Er moet sprake zijn van voortzetting van ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen gemeenten en betrokken ministeries rond de uitvoering van dit plan. Daarbij worden ook de bevindingen uit het IVO-onderzoek betrokken, waarvan het eindrapport sinds kort beschikbaar is. De uitkomsten moeten extra handvatten bieden aan partijen en zullen de gezamenlijke agenda aanvullen. Ook moeten de effecten en resultaten van de inzet uit dit PVA gemonitord worden om de komende jaren te kunnen zien of er sprake is van duurzaam resultaat.

H. Dekking extra middelen

Realisatie van bovengenoemde maatregelen brengt structureel extra kosten met zich mee. In het voorjaar van 2022 heeft integrale besluitvorming plaatsgevonden over deze extra middelen.

1 Probleemschets en juridische context van dakloze EU-burgers

1.1 Problematiek van dakloze EU-burgers in Nederland

Er zijn zo'n 843 duizend EU-migranten in Nederland.⁴ Met het overgrote merendeel gaat het goed. Men heeft werk en is zelfredzaam. Een kleine minderheid van deze groep zien we oververtegenwoordigd bij de drop-outs en problematische dakloosheid. Het gaat hier om kwetsbare dakloze EU-burgers. Volgens een eerste schatting uit het IVO-onderzoek zijn er in totaal zo'n 2.500 tot 3.000 dakloze EU-burgers in heel Nederland.⁵ De gemeenten zagen tijdens de corona-lockdown van afgelopen jaar door de verruimde openstelling van de noodopvang zo'n 700 nieuwe EU-daklozen binnenkomen.⁶

Ook in 2013 zijn de problemen binnen de groep dakloze EU-burgers onderzocht. In een onderzoek⁷ van het WODC naar overlast in brede zin, zijn enkele hoofdstukken gewijd aan de doelgroep die centraal staat in dit PvA. De omschrijving van het WODC van de doelgroep is in grote lijnen nog steeds accuraat:

“Daklozen uit Europese landen⁸ belanden om uiteenlopende redenen op straat. Enerzijds gaat het om arbeidsmigranten die naar Nederland zijn gekomen om te werken en dat ook hebben gedaan. Het werk is onverwachts gestopt of veel minder geworden en als gevolg van inkomstenderving kan de huur niet meer worden betaald en zijn mensen hun huis kwijtgeraakt. Sommige arbeidsmigranten belanden dan op straat en raken dakloos. Anderzijds zijn er migranten die al een persoonlijk probleem hadden voordat ze naar Nederland kwamen, meestal gaat het om een verslaving of om criminele antecedenten. Een in het beleidsveld gesignaleerd risico is dat arbeidsmigranten die net dakloos zijn geworden, in korte tijd ‘afglijden’ naar een uitzichtloos leven op straat met ernstige verslavingsproblematiek.”

Tijdens de coronacrisis werd nog zichtbaarder dat er in Nederland dakloze EU-burgers zijn. Deze EU-burgers kwamen in 2020 en 2021 extra in beeld omdat zij hun toevlucht zochten tot de maatschappelijke opvang die vanwege de corona-epidemie ook geopend was voor dakloze mensen die normaal gesproken geen recht hebben op opvang. De problematiek rondom dakloze EU-burgers is al langer onderwerp van zorg en inzet van diverse overheden.

Oorzaken oververtegenwoordiging dakloze EU-burgers

De oorzaken van oververtegenwoordiging van de groep EU-burgers onder daklozen hebben in ieder geval grofweg 7 oorzaken:

- Nederland heeft 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. Men wordt zonder pardon op straat gezet. Dit is een grote prikkel voor acute dakloosheid. Die kwetsbaarheid voor dakloosheid wordt nog eens vergroot door contractconstructies waarbij de woning van EU-arbeidsmigranten direct gekoppeld is aan werk.
- 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.
- 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 Het gaat om 842.470 EU-burgers uit de EU-27 lidstaten. Zie: Migrantenmonitor 2018

⁵ https://ivo.nl/wp-content/uploads/2021/07/Tussenrapportage-Midden-en-Oost-Europese-arbeidsmigranten-in-kwetsbare-posities_def.pdf

⁶ Schatting gemeenten die betrokken waren bij de totstandkoming van dit Plan van Aanpak.

⁷ Onderzoeksrapport *Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa*; WODC – 31 mei 2013

⁸ De precieze tekst van het WODC-onderzoek spreekt over “daklozen uit Midden- en Oost-Europese landen”, maar de ervaring uit de corona noodopvang is dat het ook gaat over daklozen uit andere delen van Europa, zoals Spanje en Portugal. Mede daarom en vanuit de brede scope van dit PvA is de definitie hier licht aangepast tot “daklozen uit Europese landen”. Uit resultaten van het IVO-onderzoek blijkt trouwens wel dat de meerderheid van de dakloze EU-burgers nog steeds afkomstig lijkt te zijn uit Oost-Europa; in het bijzonder Polen en Roemenië. Het gaat in meerderheid om mannelijke daklozen van rond de 40 jaar.

- Er is een groep arbeidsmigranten die van tijdelijke baan naar tijdelijke baan hopen (vaak op detachingscontract), al dan niet legaal en steeds meer afglijden en vaak niet terug willen/kunnen om verschillende redenen naar hun land van herkomst.
- Migratiepsychologie en schaamte houdt mensen soms lang in Nederland op straat, hopen op verbetering. (Men wil graag vasthouden aan het imago van succesvolle migrant, en streeft ernaar inkomen te verzamelen voor mensen in het thuisland.)
- 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.
- 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.

Probleem van dakloosheid is gemeentegrens-overstijgend

De problemen die dakloze EU-burgers ervaren zijn niet beperkt tot arbeidsregio's waar veel seizoensarbeid is of waar sectoren gevestigd zijn die gedurende het hele jaar gebruik maken van de diensten en arbeid van EU-migranten. Op het moment dat er een situatie van dakloosheid ontstaat, beperkt de problematiek zich namelijk niet tot de gemeente waar de EU-burger werkzaam of woonachtig was, maar kan het probleem zich verplaatsen over gemeentegrenzen heen. Een EU-burger die dakloos is geworden kiest binnen Nederland zijn weg naar een andere gemeente waar de voorzieningen voor dakloze mensen gunstiger zijn of waar een soepeler beleid wordt gevoerd. Steden met veel daklozenvoorzieningen signaleren dat problemen afgewenteld worden van platteland op de stad en tussen steden onderling. Deze binnenlandse migratie van dakloze mensen is een uitdaging op zich; zeker bij overlastgevend gedrag. Er kan veel tijd en energie gestoken worden in een sluitende aanpak in één stad, maar na vertrek van de dakloze in kwestie verplaatst de overlast zich naar een andere stad. Overdracht van informatie kan in het kader van privacy en verschillende registratiesystemen lastig zijn. De maatschappelijke instanties die betrokken zijn bij daklozenhulp en -opvang pleiten ervoor dat steden nog meer gelijk optrekken zodat een basisniveau van voorzieningen voor deze doelgroep ontstaat die op z'n minst in de grote steden hetzelfde zijn. Dakloosheid onder EU-burgers is niet een typisch Nederlands verschijnsel. Het is een probleem dat in alle grote West-Europese steden speelt. Er is in toenemende mate aandacht voor in Europees verband. Zo zijn er samenwerkingsverbanden van steden die specifiek op dit onderwerp beleid proberen te ontwikkelen.

1.2 Rechtspositie (dakloze) EU-burgers in Nederland

Dakloze EU-burgers hebben een bijzondere rechtspositie die hen onderscheidt van andere dakloze mensen. Hun rechten zijn vastgelegd in verschillende Europese verdragen en richtlijnen, waarmee EU-lidstaten onderling afgesproken hebben hoe de sociale zekerheid geregeld is bij het vrij verkeer van personen. 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.⁹ In alle situaties waarin tijdens het verblijf in Nederland niet aan deze voorwaarden kan voldaan worden, moet gekeken worden naar de individuele rechtenopbouw van een EU-burger om te bepalen of hij of zij recht heeft op een bepaalde voorziening.

Twee doelen: individuele rechtsbescherming migrant vs. bescherming sociaal zekerheidsstelsel lidstaat

De Europese regels zijn opgebouwd aan de hand van twee doelen. De lidstaten willen enerzijds voorkomen dat EU-burgers naar een ander land migreren met als doel om 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 het recht om in een ander land te gaan werken binnen de EU. De regelgeving moet een EU-burger beschermen tegen discriminatie en ongelijke behandeling in het “werkland”. Ook mag de EU-burger als gevolg van het verblijf in een ander EU-land zijn/haar socialezekerheidsrechten niet verliezen.

De EU-regels hebben dus een dubbel doel; ze zijn zowel bedoeld als bescherming van de rechten van een individuele migrant, als ter bescherming van het socialezekerheidsstelsel van een lidstaat.

⁹ Artikel 8.12 eerste lid, sub a. van het Vreemdelingenbesluit

Belangrijkste basisbeginselen: eigen levensonderhoud en aantoonbaar rechtmatig verblijf

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.¹⁰ 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 bijstand¹¹ in Nederland.¹²

Pas na verloop van 5 jaar rechtmatig verblijf ontstaat er een duurzaam verblijfsrecht en daaraan gekoppeld een volledige toegang tot het socialezekerheidsstelsel in Nederland (bijvoorbeeld de bijstand). Is een EU-burger korter dan 5 jaar in Nederland, dan kan er slechts sprake zijn van tijdelijke rechten die afhankelijk zijn van het individuele arbeidsverleden en de rechtmatigheid van verblijf in Nederland (bijvoorbeeld de WW).

Tot het moment dat een EU-burger 5 jaar rechtmatig verblijft in een lidstaat moet hij/zij in principe zelf kunnen voorzien in het levensonderhoud. Er bestaat geen recht op een sociale uitkering als men niet aan deze voorwaarde kan voldoen. Dit blijkt onder meer uit een uitspraak van het Europese Hof uit 2014 in een zaak die aanhangig was gemaakt door een EU-burger die reeds meerdere jaren in Duitsland verbleef, maar haar aanspraak op een bijstandsuitkering werd geweigerd. Het Hof gaf in de uitspraak aan dat op basis van Richtlijn 2004/38 het gastland niet verplicht om sociale bijstand te verlenen tijdens de eerste drie maanden van verblijf en dat bij het overschrijden van deze verblijfsduur het voorzien in eigen levensonderhoud voorwaarde is voor rechtmatig verblijf en aanspraak op sociale bijstand.¹³

Wel kan er al eerder dan 5 jaar sprake zijn van een rechtmatige aanspraak op een uitkering waarvoor een bijdrage is betaald, zoals een werkloosheidsuitkering. Maar dan is de voorwaarde dat EU-burger gewerkt heeft in het ontvangstland en sociale premies heeft betaald. Het rechtmatig verblijf van een EU-burger ontstaat van rechtswege (is declaratoir van aard). Een toets daarop is daarom altijd een momentopname. In de volgende paragraaf is op hoofdlijnen uitgewerkt welke verschillende tijdelijke en permanente aanspraken ontstaan tijdens de verschillende fases van (rechtmatige) verblijfsduur met verwijzing naar enkele relevante wetsartikelen waarin is uitgewerkt wanneer een EU-burger rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Deze samenvatting is niet uitputtend.

1.3 Rechtenopbouw van EU-burgers aan de hand van verblijfsduur

Opbouw van rechten bij verblijfsduur korter dan drie maanden

Elke EU-burger heeft rechtmatig verblijf gedurende een vrije termijn van drie maanden na inreis, indien hij of zij beschikt over een geldig Europees paspoort/identiteitskaart, behoudens redenen van openbare orde of openbare veiligheid dan wel volksgezondheid.¹⁴ EU-burgers behouden dit verblijfsrecht voor maximaal drie maanden zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandsstelsel van het gastland.¹⁵ 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.¹⁶ Indien de EU-burger Nederland verlaat en later weer in reist gaan de drie maanden opnieuw lopen.

¹⁰ Dit principe is terug te zien in diverse Europese en landelijke regelgeving. Zie o.a.: EU Richtlijn 2004/38, of artikel 8.15, vijfde lid van het Vreemdelingenbesluit 2000.

¹¹ Het begrip 'sociale bijstand' wordt door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest Brey (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A02004L0038-20110616>) omschreven als 'bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties', een definitie die is overgenomen uit Verordening nr. 883/2004, artikel 70, lid 4.

¹² Artikel 11, lid 2, Participatiewet

¹³ Voor de volledige uitspraak van het Europese Hof, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0333&from=EN>

¹⁴ Artikel 8.11 Vreemdelingenbesluit 2000

¹⁵ Art. 14 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

¹⁶ Artikel 24, lid 2, Richtlijn 2004/38/EG

Opbouw van rechten bij verblijfsduur vanaf drie maanden tot een jaar

Nog geen werk gehad en nog steeds werkzoekend

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.¹⁷ ¹⁸ Tijdens deze zes maanden moet EU-burger kunnen bewijzen dat hij werk zoekt.¹⁹ Een werkzoekende EU-burger, kan ook tijdens de verlengde verblijfsperiode geen aanspraak maken op sociale bijstand.²⁰ Na afloop van de termijn van zes maanden mag van de EU-burger worden verlangd dat hij aantoont niet alleen nog steeds naar werk te zoeken, maar ook een reële kans op werk te hebben.²¹

Binnen 12 maanden werkeloos geraakt en werkzoekend

Diezelfde verlengtermijn van een extra zes maanden rechtmatig verblijf onder de hierboven genoemde voorwaarden geldt ook voor EU-burgers die tijdens de eerste 12 maanden onvrijwillig werkloos raakten, mits zij zich na ontslag inschrijven bij het UWV.²² De werkloos geraakte EU-burger behoudt in de tijd dat hij als werkzoekende staat ingeschreven zelfs de status van “werknemer” voor tenminste zes maanden als gevolg van de EU Richtlijn.²³ Door deze verlengde status als werknemer kan een werkzoekende EU-burger die al in Nederland gewerkt heeft, aanspraak maken op meer voorzieningen²⁴ dan een werkzoekende EU-burger die nog geen werk heeft gehad in NL. Een EU-burger die als gevolg van werk sociale premies heeft betaald, kan in deze zes maanden aanspraak maken op een WW-uitkering.²⁵ ²⁶ Zolang deze beschermde status van “werknemer” geldt, mag een EU-burger onder strikte voorwaarden ook een tijdelijk beroep doen op andere sociale voorzieningen.²⁷ Het kan ook gaan om een maatwerkvoorziening van kortdurende opvang in het kader van de Wmo 2015; mits de EU-burger tijdens deze periode aantoonbaar werkzoekende is.²⁸ 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 wijzen²⁹, behalve in het geval van huiselijk geweld. In dat laatste geval bestaat er een recht op opvang dat niet kan worden afgewezen.³⁰

¹⁷ Artikel 8.12, eerste lid, sub a. van het Vreemdelingenbesluit 2000

¹⁸ HvJ EG 26 april 1991, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80 (Antonissen), punt 21

¹⁹ Idem

²⁰ In artikel 24 Richtlijn 2004/38/EG staat hierover: “In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode.” Deze langere periode staat in artikel 14 omschreven als de periode zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld. Uit jurisprudentie blijkt dat een lidstaat deze periode kan bepalen op zes maanden. Na die termijn moet een EU-burger nadrukkelijk kunnen bewijzen dat hij een reële kans op werk heeft, aangezien hij/zij ook tijdens de verlengde verblijfsperiode nog geen werk heeft gevonden. (Zie: Artikel 8.16 lid 2 onder b Vb en HvJ EU 17 december 2020, G. M. A. tegen Belgische Staat, C 710/19 (ECLI:EU:C:2020:1037)).

²¹ Artikel 8.16 lid 2 onder b Vb en HvJ EU 17 december 2020, G. M. A. tegen Belgische Staat, C 710/19 (ECLI:EU:C:2020:1037).

²² Artikel 8.12, eerste lid, sub c. van het Vreemdelingen besluit

²³ Artikel 7.3.c van de EU Richtlijn 2004/38

²⁴ Zij het alleen na toekenning college B&W van een tijdelijke maatwerkvoorziening waaraan duidelijke voorwaarden verbonden zijn.

²⁵ EU-burgers die (meestal via hun werkgever) sociaal verzekerd zijn en voor hun ontslag minimaal 26 van de 36 weken hebben gewerkt, hebben recht op 3 maanden WW-uitkering. De WW-uitkering kan alleen langer dan 3 maanden verstrekt worden, als er in de laatste 5 jaar 4 jaar is gewerkt.

²⁶ Dat geldt niet voor EU-burgers met een detacheringsovereenkomst. Bij detachering tot 24 maanden blijft een EU-burger onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van land van herkomst. Zie: Artikel 12.1, Coördinatieverordening 883/2004

²⁷ HvJ EG 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344 (Vatsouras en Koupantze), punt 32. Bij verblijf op grond van artikel 8.12 lid 1 onder a Vb bestaat er geen recht op een bijstandsuitkering.

²⁸ Zie hiervoor de bepaling onder artikel 1.2.2. eerste lid, Wmo 2015, dit eerste lid kan niet los gezien worden van het tweede lid.

²⁹ Zie hiervoor de bepaling onder artikel 1.2.2. tweede lid, Wmo 2015 i.c.m. de bepalingen in artikel 24, tweede lid van de EU Richtlijn 2004/38 “In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode”. In artikel 14, lid 4. wordt de voorwaarde gesteld dat EU-burger aantoonbaar werkzoekende is en op basis van jurisprudentie staat hier een “redelijke periode” van 6 maanden voor. De Wmo 2015 valt onder de reikwijdte van “sociale bijstand” uit dit artikel.

³⁰ Artikel 1.2.2. tweede lid, Wmo 2015.

Als een werkloos geraakte EU-burger na afloop van deze zes maanden van werk zoeken, kan bewijzen dat hij nog altijd werk zoekt en een reële kans maakt werk te vinden kan zijn rechtmatig verblijf verlengd worden³¹, maar hoeft de gastlidstaat verder geen enkele vorm van sociale bijstand meer toe te kennen.^{32 33} De facto betekent het dat EU-burger vanaf dat moment sowieso weer moet kunnen voorzien in eigen levensbehoefte.

Opbouw van rechten bij verblijfsduur vanaf 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.^{34 35} 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 gemeente is niet verplicht om het recht op opvang en bijstand toe te kennen.^{36 37} Een EU-burger die als gevolg van werk sociale premies heeft betaald, kan in deze periode aanspraak maken op een WW-uitkering.^{38 39}

Opbouw van rechten bij verblijfsduur langer dan vijf jaar

Wanneer een EU-burger vijf jaar onafgebroken rechtmatig in Nederland verbleef, heeft deze EU-burger in de regel duurzaam verblijfsrecht.⁴⁰ Een EU-burger met duurzaam verblijf verliest dat in de regel alleen bij afwezigheid van 2 jaar uit Nederland of vanwege redenen van openbare orde of openbare veiligheid.⁴¹ De EU-burger kan na 5 jaar aanspraak maken op dezelfde sociale rechten waar iedere in Nederland woonachtige Nederlander recht op heeft.

1.4 Bijzondere bepalingen

Bijzondere omstandigheden waarin ook sprake blijft van (tijdelijk) rechtmatig verblijf

Op basis van artikel 8.12, lid 2 onder a. en d. Vreemdelingenbesluit blijft er ook sprake van rechtmatig verblijf van een EU-burger, die in Nederland als werknemer of zelfstandige werkzaam was, maar tijdelijk arbeidsongeschikt raakt als gevolg van ziekte of ongeval of als hij een beroepsopleiding gaat volgen die verband houdt met de eerdere beroepsactiviteit.

Intrekken verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid

Het is mogelijk het verblijfsrecht van EU-burgers die een bedreiging vormen voor de Openbare Orde, Openbare Veiligheid of Volksgezondheid te beëindigen. Zie hierover meer in het hoofdstuk Repatriëring/Terugkeer.

³¹ HvJ EG 26 april 1991, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80 (Antonissen), punt 21.

³² HvJ EG 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344 (Vatsouras en Koupantze), punt 32. Bij verblijf op grond van artikel 8.12 lid 1 onder a Vb bestaat er geen recht op een bijstandsuitkering.

³³ HvJ EU 15 september 2015, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597 (Alimanovic), punt 58. Ingevolge art. 11 lid 2 Pw wordt met een Nederlander, bedoeld in het eerste lid [zijnde een Nederlander die niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien en derhalve recht heeft op bijstand van overheidswege] gelijkgesteld: de in Nederland wonende vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft in de zin van art. 8 onder a tot en met e en l Vw, met uitzondering van de gevallen bedoeld in art. 24 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG. Een van de in art. 24 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG genoemde gevallen is de werkzoekende (in de zin van art. 14 lid 4 onder b Richtlijn 2004/38/EG) die kan bewijzen dat hij nog immer werk zoekt en een reële kans maakt werk te vinden. Zie verder Stb. 2006, 215, p. 19, 20 en 51.

³⁴ Artikel 7.3.b van de EU Richtlijn 2004/38

³⁵ Artikel 8.12, eerste lid, sub b. van het Vreemdelingen besluit

³⁶ Idem als voetnoot 22

³⁷ Op basis van Artikel 11, lid 2, Participatiewet mag in deze situatie de EU-burger als Rechthebbende worden gezien, maar het is niet verplicht.

³⁸ EU-burgers die (meestal via hun werkgever) sociaal verzekerd zijn en voor hun ontslag minimaal 26 van de 36 weken hebben gewerkt, hebben recht op 3 maanden WW-uitkering. De WW-uitkering kan alleen langer dan 3 maanden verstrekt worden, als er in de laatste 5 jaar 4 jaar is gewerkt.

³⁹ Dat geldt niet voor EU-burgers met een tijdelijke detachingsovereenkomst. Bij detachering blijft een EU-burger onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van land van herkomst. Zie: Artikel 12.1, Coördinatieverordening 883/2004. Daarbij gold een maximale duur van de detachingsovereenkomst van 24 maanden in deze coördinatieverordening en in de EU detachingsrichtlijn uit 1997. Bij een detachingsovereenkomst die langer duurt dan de maximale termijn zal de EU-burger onder het sociale zekerheidsstelsel van gastland gaan vallen. Deze maximale termijn wordt in de nieuwe EU-detachingsrichtlijn overigens aangepast naar 12 maanden met maximaal 6 maanden verlenging. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/30/arbeidsvoorwaarden-gedetacheerden-meer-gelijk-aan-nederlandse-werknemers>

⁴⁰ Artikel 8.17 Vreemdelingenbesluit 2000

⁴¹ Artikel 8.18 Vreemdelingenbesluit 2000

2. Dakloosheid voorkomen: vroegsignalering en preventie

Er zijn situaties van dreigende en schrijnende dakloosheid die door middel van vroegsignalering en preventie voorkomen kunnen worden, of sneller op te lossen zouden moeten zijn. Dit hoofdstuk richt zich op de kansen die vroegsignalering en preventie ons bieden om dakloosheid bij de totale groep EU-burgers te voorkomen. In latere hoofdstukken waarin de situatie na drop-out centraal staat, wordt meer gedifferentieerd tussen de verschillende subgroepen om te komen tot effectieve maatwerkoplossingen per subgroep.

2.1 Beschrijving factoren die preventie bemoeilijken

In het rapport van het Aanjaagteam worden een aantal voorstellen gedaan die misstanden rondom arbeidsmigratie en de uitzendsector in Nederland moeten gaan oplossen. Als deze voorstellen uitgevoerd worden gaat hier een grote preventieve werking vanuit. In dit Plan van Aanpak sluiten we aan bij die voorstellen en doen we nog een aantal aanvullingen. De door het Aanjaagteam voorgestelde verplichte certificering van uitzendbureaus en het uitdelen van bestuurlijke boetes en bestuursverboden zijn een antwoord op de ergste gevallen van uitbuiting door malafide uitzendbureaus en -werkgevers. Ook de aanbevelingen van het Aanjaagteam ten aanzien van een goede registratie van EU-burgers bij start arbeidsovereenkomst maakt een eventuele latere “drop-out” van een EU-burger beter oplosbaar omdat de EU-burgers vanaf het moment dat ze in Nederland beginnen met werk, beter in beeld zijn bij autoriteiten waar een eventuele zorgvraag na drop-out terecht komt. Tevens kan de scheiding van bed en baas middels separate contracten bijdragen aan de preventieve aanpak.

Maar er zijn ook arbeidsvoorwaarden die weliswaar legaal zijn, maar grote neveneffecten kunnen hebben. Een EU-burger met een detacheringsovereenkomst blijft bijvoorbeeld tot een maximale termijn⁴² vallen onder het sociale zekerheidsstelsel van thuisland. Dit zorgt ervoor dat veel arbeidsmigranten op dit soort tijdelijke detacheringsovereenkomsten voor langere tijd in Nederland werkzaam zijn zonder dat ze enig recht opbouwen. Als de detacheringsovereenkomst ophoudt of als EU-burger door ziekte arbeidsongeschikt raakt, kan hij/zij in principe geen aanspraak maken op Nederlandse voorzieningen.

Een extra complicerende factor is het feit dat veel EU-burgers slecht- of niet geregistreerd staan op een regulier woonadres. Daardoor kan rechtmatig verblijf niet snel worden vastgesteld en wordt een maatwerkvoorziening in veel gevallen niet toegekend. Als er eenmaal sprake is van dakloosheid weet een EU-burger lang niet altijd de weg naar het juiste loket te vinden. Omdat de groep heel fluïde is, is het lastig voor preventiemedewerkers om een dakloze op tijdig zicht te krijgen. Veel gemeenten krijgen pas EU-migranten met problemen in beeld wanneer het al te laat is en er sprake is van ernstige en meervoudige problematiek.

2.2 Preventieve aanpak langs drie lijnen

Met de voorgestelde preventieve aanpak wordt een deel van de huidige interventies beschreven die al in Nederlandse steden wordt toegepast en waar goede ervaringen mee zijn. Ook zitten er een aantal nieuwe verbetervoorstellen in die met de daarvoor benoemde samenwerkingspartners opgepakt moeten worden. Op deze manier willen Rijk en gemeenten ervoor zorgen dat we EU-burgers die dreigen af te glijden, eerder in zicht krijgen en hen tijdig een perspectief bieden op verbetering van de situatie, dan wel door werk in Nederland te vinden, dan wel door terug te keren naar land van herkomst. Op de volgende pagina's is een schema uitgewerkt met concrete acties op drie thema's:

1. Verbetering van informatievoorziening en registratie voor- en na aankomst in Nederland
2. Verbetering van vroegsignalering (zorg/overlast/andere) die duiden op mogelijk gevaar van drop-out
3. Verbetering van de (rechts)bescherming van EU-burgers tegen uitbuiting in werk- en in woonsituatie

⁴² Dit was tot voor kort 24 maanden (Artikel 12.1, Coördinatieverordening 883/2004), maar wordt aangepast naar maximaal 12 maanden. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/12/implementatiewet-herziene-detacheringsrichtlijn>

Onderwerp	Wie is verantwoordelijk
<p>In het land van herkomst</p> <ul style="list-style-type: none"> Inzet op betere screening op 'geschiktheid' bij werving van EU-migranten (zoveel mogelijk in het land van herkomst). Zorgen dat voorlichting/informatie over NL voor vertrek al beschikbaar is. 	<p>Inleners/ uitzendbureaus/ bemiddelingsbureaus</p> <p>Rijksoverheid</p>
<p>In Nederland</p> <ul style="list-style-type: none"> WRR-advies voor centrale ontvangstloketten overnemen waarin een informatie-/welkomstpakket aangeboden wordt in de eigen taal, met daarbij informatie over hoe het in Nederland werkt (qua werk, noodzaak verzekering, woningmarkt en huurrecht, zorg, onderwijs, belastingen, het belang van inschrijving in het BRP). Daarbij specifiek aandacht besteden aan kinderen. <p>Hier zou ook al aandacht kunnen zijn voor andere leefdoelgebieden en praktische regelzaken.</p> <p>Het zou ook op andere plekken georganiseerd kunnen worden. Er zijn nu in diverse gemeenten al initiatieven zoals het Social Economy centre in Utrecht, Amsterdamse pilot, Rotterdamse informatiepunt EU-migranten en Haagse plannen voor infopunt internationale nieuwkomers.</p> <ul style="list-style-type: none"> Informatievoorziening gemeentelijke websites verbeteren. Gemeenten kunnen overwegen om informatievoorziening in de eigen taal aan te bieden. Ook informatie verspreiden naar andere vindplekken zoals Oost Europese supermarkten, kerken, ambassades etc. Meer aandacht gemeenten voor sociaal vangnet voor EU-burgers. Inzet van sleutelfiguren in de wijken die vroegsignaleren. En bieden van mogelijkheden tot inburgering. Taallessen etc. NB. Dat is niet verplicht voor EU-burgers, en er mist een goede prikkel voor EU-burgers om deel te nemen. Ook wordt er weinig op ingezet door gemeenten. 	<p>Rijksoverheid</p> <p>VNG/ SZW (workinNL en binnen gemeentelijk ondersteuningsprogramma)</p> <p>Lokale gemeenten via VNG</p> <p>Lokale gemeenten via VNG</p>
<p>Inschrijving BRP:</p> <p>Zorgen voor prikkel om na 4 maanden in te schrijven in de BRP. T.b.v. opbouw rechten en vindbaarheid. Bijvoorbeeld pauze BSN-nummer. Gemeenten stimuleren betere inschrijving en staan inschrijving in BRP toe.</p>	<p>BZK i.s.m. gemeenten (niet alle gemeenten staan inschrijving toe)</p>
<p>Herkenning en signalering risicogroepen t.b.v. in kaart brengen perspectief.</p> <p>Inzetten van veldwerkers en/of medewerkers van inloophuizen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Er moet dan wel een loket/ ingang zijn waar deze meldingen gedaan kunnen worden. Denk aan specifieke EU-migranten voorlichters, informatiepunten, etc. 	<p>(Zorg-)professionals, sociale wijk-/ buurtteams, welzijn, ggz, ziekenhuis, gemeente, politie, reclassering, kerken, supermarkt, gemeenschappen.</p> <p>Verkennen inzet van 'opschalingsmogelijkheden' door experts/voorlichters EU-arbeidsmigranten aan te stellen</p>
<p>Ontmoetingspunten inrichten of via vertrouwenspersonen uit de eigen nationaliteit.</p> <p>NB. Arbeidsmigranten zijn een diverse groep. Dus meer op nationaliteit/cultuur benaderen.</p>	<p>Gemeenten</p>
<p>Certificering uitzendbureaus / aanpak malafide werkgevers</p>	<p>SZW</p>
<p>ABU-plan recht op 4 weken huisvesting na einde dienstverband.</p>	<p>ABU</p>
<p>Contacten en afspraken met lokale werkgevers. Is geen formele taak gemeenten.</p>	<p>Gemeenten/provincies</p>
<p>Aanpak overbewoning, onderzoeken of er extra handelingsperspectief mogelijk is voor gemeenten i.g.v. misstanden de kosten voor het organiseren van een betere plek voor migranten kan verhalen bij pandbaas/werkgever.</p>	<p>Gemeenten/landelijk implementatieteam</p> <p>PvA</p>

3. Dakloosheid oplossen: verzachten drop-out & terugkeer naar werk

Het komt nog te vaak voor dat een EU-burger die naar Nederland is gekomen om te werken, na een drop-out heel snel afglijdt naar een situatie van dak- en thuisloosheid en eventuele bijkomende problemen. Verliest een EU-burger zijn baan; dan soms ook zijn verblijfplaats. Eenmaal dakloos komt hij door geen-, of het niet voldoende kunnen aantonen van- rechtenopbouw in Nederland meestal niet in aanmerking voor hulp.

Door veel overheden worden dakloze EU-burgers als één homogene groep behandeld. Op het moment dat een arbeidsmigrant zijn werk en woning verliest en gezien wordt als “dakloze EU-burger”, zorgt dit er direct voor dat veel deuren van mogelijke hulp sluiten, terwijl dat zeker voor de groep die recent werk heeft gehad in Nederland eigenlijk niet zo zou moeten zijn. Vaak is onbekend dat deze EU-burgers na verlies van werk op basis van regelgeving nog minstens een halfjaar als rechtmatig verblijvende “werknemer” behandeld moeten worden als zij zich inschrijven bij het UWV. In dit hoofdstuk worden voorstellen gedaan die de drop-out van met name de recente werklozen/daklozen moeten verzachten.

3.1 Differentiatie

De oorzaak van de harde drop-out van een EU-burger na werkloosheid, moet deels gezocht worden in beperkte opbouw van rechten in de eerste vijf jaar zoals dat geschetst is in hoofdstuk 1. Immers; een EU-burger heeft pas na 5 jaar rechtmatig verblijf volledig toegang tot het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Tot die tijd mag een EU-burger geen onredelijke belasting vormen voor de sociale zekerheid in gastland en is daarom bij verlies van baan primair aangewezen op eigen mogelijkheden om in levensonderhoud te voorzien.

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 woonsituatie waarin hij of zij zich bevond, niet (direct) gezien wordt als rechthebbende voor hulp of opvang. Als het verblijf-adres waar EU-burger verbleef niet staat geregistreerd als woonadres in het BRP, dan 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 EU-burger werk heeft en voorziet in eigen levensonderhoud; adres waar hij verblijft en onder welke voorwaarden is niet relevant. Het rechtmatige verblijf stopt volgens de EU-regels niet direct bij een situatie van werkloosheid of dakloosheid. Maar er is bij overheden te weinig zicht op de ingewikkelde rechtenopbouw en de grote verschillen daartussen binnen de groep dakloze EU-burgers. Met name de dakloze EU-burger die recent nog een arbeidscontract had is daar nu de dupe van.

Om te komen tot een verbeterde aanpak van dakloosheid onder EU-burgers wordt voorgesteld om onderscheid te maken tussen drie groepen dakloze EU-burgers:

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

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 is als je die inzet voor de juiste subgroep.

3.2 Stabilisatie bij recente drop-out uit werk

Voorgesteld wordt om voor de eerste groep EU-burgers die door werkloosheid dakloos raakt, zo snel mogelijk na drop-out een basisaanbod te bieden dat bij alle deelnemende gemeenten gelijk is. Het gaat om begeleiding naar werk of terugkeer naar het thuisland in een stabiele opvangvoorziening die tijdelijk van aard is en gebonden aan strikte voorwaarden.

Het beleid richt zich bij “stabilisatie na drop-out” primair op de groep EU-burgers die korter dan een halfjaar geleden nog enige vorm van betaalde arbeid in Nederland hadden. Dit is in de geest van de EU-regelgeving waarin bij onvrijwillige werkloosheid een EU-burger onder voorwaarden nog een halfjaar de status van “werknemer” behoudt. Toegang tot deze kortdurende hulp is alleen voor EU-burgers die aantoonbaar recente werkervaring in Nederland hebben, perspectief hebben om op korte termijn aan het werk te gaan en die gemotiveerd meewerken aan re-integratie. Bij te weinig inzet-, of geen succesvolle re-integratie kan de kortdurende opvang worden omgezet naar kortdurende opvang gericht op vrijwillige terugkeer naar herkomstland of kan de opvang helemaal worden stopgezet. Een belangrijke randvoorwaarde is dat geen langdurige opvang mag ontstaan omdat dit geen oplossing is van de situatie waar zij in zitten. Ook moet goed gekeken worden naar mogelijke neveneffecten; zoals een te makkelijke afwenteling van verantwoordelijkheden van werkgevers/verhuurders naar deze vorm van kortdurende opvang. Wanneer het overduidelijk is dat werkgevers/verhuurders op deze manier handelen dienen zij aangepakt te worden.

Op dit moment is er ook zo’n kortdurende opvang voor EU-burgers die niet-rechthebbend zijn of er niet in slagen de rechten aan te tonen, maar alleen direct voorafgaand aan vrijwillige terugkeer naar herkomstland. Dit wordt met dit voorstel dus uitgebreid naar kortdurende opvang als onderdeel van een traject gericht op terugkeer naar het werk. De deelnemende gemeenten krijgen extra budget om deze vorm van korte opvang gericht op werk te realiseren.

De tweede groep van dakloze EU-burgers die langer dan een halfjaar geleden nog arbeid hadden in Nederland is al veel lastiger terug te leiden naar werk en komt dus ook niet zomaar in aanmerking voor “stabilisatie na drop-out”. Hoewel er binnen deze groep ook soms individuele EU-burgers zijn die aantoonbaar meerdere jaren met wisselende banen al dan niet legaal in Nederland werkten, alvorens dakloos te zijn geraakt. Dit soort individuele casussen moet ook binnen de stabilisatie-aanpak een plek kunnen krijgen, maar zal door bijkomende problematiek vaker een vrijwillig terugkeer-aanbod krijgen waarbij de kortdurende vormen van hulp en opvang gekoppeld zijn aan terugkeer naar herkomstland. Deze groep wordt uitgebreid behandeld in hoofdstuk 4.

Als het gaat om dakloze EU-burgers zonder recent⁴³ arbeidsverleden, dan is er vaak sprake van meerjarige multi-problematiek en dat vraagt een totaal andere aanpak. Deze personen worden niet geholpen met kortdurende opvang en komen niet in aanmerking voor de stabilisatie-aanpak. Deze groep wordt behandeld in [hoofdstuk 5](#).

3.3 Re-integratie naar werk

Het bieden van kortdurende opvang na een recente drop-out uit werk en woning moet gekoppeld zijn aan een beter toegespitst re-integratie aanbod dat is toegerust op werktoeleiding van arbeidsmigranten. Daarin kan meegelopen worden in de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur die op dit moment door het ministerie van SZW wordt opgezet. In die structuur komt ook plaats voor de groep die onder het Plan van Aanpak vallen.. Deze teams kunnen ook de groep waarvoor dit Plan van Aanpak voor bedoeld is helpen van werk naar werk. Het ministerie van SZW heeft extra budget beschikbaar om de RMT’s extra toe te rusten om te werken met deze doelgroep.

Om de re-integratie naar werk te laten slagen, kan kortdurende opvang ingezet worden als onderdeel van het traject om weer aan het werk te gaan. Als er rust is over verblijfspot, kan EU-burger gemotiveerd werken aan terugkeer naar werk. De voorwaarden waaronder opvang geboden wordt, moeten daarom vooraf heel duidelijk zijn gecommuniceerd aan de EU-burger. Belangrijkste is duidelijke communicatie hoe de koppeling van opvang aan de concrete-, praktische inzet van de EU-burger in zijn re-integratie traject richting werk eruit gaat zien. Daarbij moeten de ervaringen betrokken worden van organisaties die nu tijdelijke opvang bieden als onderdeel van een traject gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Ook daar worden de voorwaarden van kortdurende opvang gekoppeld aan de persoonlijke medewerking van een EU-burger. Hieronder staat een tabel waarin de te ondernemen acties schematisch zijn weergegeven.

⁴³ Bij “geen recent arbeidsverleden” gaan we uit van twee situaties: 1) nooit regulier/legaal werk gehad in Nederland OF 2) meer dan twee jaar zonder arbeid in Nederland.

3.4 Tabel aanpak groep 1

Onderwerp	Wie staat er aan de lat
1. Rijksoverheid en gemeenten ontwikkelen samen een (online) tool die de gemeenten helpt om vast te stellen of- en in hoeverre er sprake is van opgebouwde rechten door EU-burger.	Rijksoverheid/ IND/ Gemeenten
2. Bij recente dakloosheid door verlies van baan, wordt EU-burger gewezen op verlenging van tijdelijke rechten als “werknemer” als hij of zij zich inschrijft bij het UWV.	Gemeenten/ UWV
3. O.b.v. individuele weging van de casus wordt rechtmatigheid verblijfsverleden in gemeente/regio en reële kans op werk vastgesteld. Dit gebeurt met behulp van een nog op te stellen gemeenschappelijke gemeentelijke richtlijn over opvang/voorwaarden waaronder kortdurende opvang voor deze EU-burgers mogelijk wordt. In alle deelnemende gemeenten moet eenduidigheid zijn over wanneer kortdurende opvang ingezet kan worden. En de voorwaarden van kortdurende opvang (minimaal een verplichting om mee te werken aan traject naar werk) moeten overal gelijk zijn net als het voorzieningenniveau (basisaanbod). Daarmee voorkomen we shopgedrag en politieke complicaties.	Gemeenten /VNG
4. Als sprake is van reële kans op werk mag gemeente ter overbrugging o.b.v. Wmo 2015 een kortdurende opvang toekennen, maar gemeenten zijn dit niet (juridisch) verplicht en kunnen in de basis ook niet verantwoordelijk gehouden worden voor huisvesting van EU-burgers. (Zie verder hieronder bij 5 & 6.)	Gemeenten
5. Gemeenten mogen een basisaanbod tijdelijke kortdurende opvang aanbieden, gericht op <i>stabilisatie</i> na drop-out voor EU-burgers met recent (<6 maanden) aantoonbaar werkverleden in Nederland en alleen bij reële kans op werk. Het gaat om een sobere vorm van opvang, bestaande uit: <ul style="list-style-type: none"> Slaapplek, Informatievoorziening, Internet, Douches 	Gemeenten/ centrale plek per (arbeidsmarkt) regio(?)
6. Het basisaanbod tijdelijke opvang wordt altijd gecombineerd met werktoeleiding o.b.v. persoonlijk plan. <ul style="list-style-type: none"> Voor goede werktoeleiding worden afspraken gemaakt tussen deze voorziening en arbeidsmarktregio’s, specifiek in het kader van de Regionale Mobiliteitsteams. Daarbij kan ook nog rekening gehouden worden met: <ul style="list-style-type: none"> Doel is om binnen deze re-integratietraject EU-burgers goed zicht te hebben op de actuele werkvrage in de sectoren waar veel arbeidsmigranten werkzaam zijn. Arbeidsmarktregio’s stellen een coördinator/aanspreekpunt aan die personen uit deze doelgroep nader kan begeleiden. Met de ABU/LTO wordt overlegd of daar ook een centraal emailadres kan komen voor vragen rond deze doelgroep. Contact tussen EURES, de maatschappelijke opvanginstellingen en zorgpartijen die bekend zijn met de doelgroep wordt versterkt. Gemeenten werken nu al met zorgpartijen die door inzet van medewerkers met dezelfde EU-achtergrond en ervaringsdeskundigen een grote deskundigheid van de doelgroep hebben. Tijdelijke kortdurende opvang EU-burger wordt stopgezet als hij of zij niet- of niet voldoende inzet toont bij de re-integratie naar werk. 	Gemeenten Gemeenten, ABU, LTO, EURES
7. In de implementatiefase van dit plan van aanpak moet tevens worden onderzocht wat de (juridische) mogelijkheden zijn om werkgevers aan te spreken op een dropout. Kunnen zij (deels) verantwoordelijk gemaakt worden voor de kortdurende opvang als de dakloosheid bij een recente dropout aantoonbaar door slecht werkgeverschap is veroorzaakt? De voorziening tijdelijke opvang mag onder geen beding malafide werkgevers in de kaart spelen.	Rijk/gemeenten

4. Dakloosheid oplossen: hulp & vrijwillige terugkeer

Voor de tweede groep van EU-burgers met een arbeidsverleden in Nederland langer dan een halfjaar geleden is het geen reëel scenario dat deze groep zomaar weer aan het werk kan. De ervaring van de maatschappelijke opvangorganisaties is dat hoe langer iemand dakloos op straat verblijft, hoe kleiner de kans dat deze persoon geen andersoortige problemen oploopt. Vaak is er na een langere periode van dakloosheid problematiek bijgekomen zoals middelengebruik, verwaarlozing, criminaliteit en overlast. Toch doen gemeenten al het nodige voor deze groep die niet terug te leiden is naar werk, maar soms wel met hulp terug te leiden is naar EU-land van herkomst.

4.1 Vrijwillige hulp en terugkeer

Voor de groep EU-burgers die langer dan een halfjaar werkloos en/of dakloos is en geen reële kans op werk heeft in Nederland gebeurt al veel op lokaal niveau. In Utrecht, Den Haag en Rotterdam bestaat er sinds 2012 een aanpak waarin afgesproken is met het Ministerie van JenV, -VWS en -SZW om gezamenlijk met gemeenten te werken aan de hulp en teruggeleiden van EU-burgers naar het land van herkomst.

Er is geen langdurige hulp in Nederland beschikbaar als EU-burgers geen duurzaam verblijfsrecht meer hebben en kunnen bijvoorbeeld behandelplekken in land van herkomst een uitkomst bieden, hoewel dat niet op grote schaal wordt ingezet. Hier zouden meer mogelijkheden in Europees verband aangesproken moeten worden. Dakloosheid van EU-burgers met bijkomende multi-problematiek is immers niet een typisch Nederlands probleem, maar speelt in alle grote West-Europese steden.

Door de landelijke samenwerking tussen gemeenten en Rijk kunnen dakloze EU-burgers uit heel Nederland geholpen worden met hulp en ondersteuning bij terugkeer naar het land van herkomst. Binnen de genoemde aanpak zijn er sinds 2012 zo'n 4.500 EU-burgers op vrijwillige basis uit heel Nederland gerepatriëerd. Dat zijn er zo'n 500 per jaar. Dit betekent dat een groot deel van de populatie kwetsbare vaak verslaafde dakloze EU-burgers een oplossing wordt gevonden als betaald werk er niet meer in zit. Echter door meer op deze aanpak te investeren en betere samenwerking tussen Rijk en gemeenten kunnen we de resultaten nog verder verbeteren.

De aanpak is gebaseerd op:

- Lokale vindplaatsen en outreachende aanpak, denk aan laagdrempelige inloop dan wel op actief op straat in contact met de doelgroep.
- Veel contact met alle MO/BW instellingen, outreachteams, GGZ, gevangenis, politie, AVIM etc.
- De meeste steden werken alleen met kortdurende nachtopvang als onderdeel van een terugkeertraject naar het land van herkomst. Langdurige nachtopvang leidt tot het in stand houden en/of verergeren van de problematiek (denk aan bestendigen verslavingsgedrag) zonder dat dit tot een beter perspectief leidt en terugkeer naar het land van herkomst. Soms moet iemand de urgentie op straat voelen.
- Aanpak van Barka met een reconnection-team bestaande uit:
 - Een ervaringsdeskundige (leader) die zelf dakloos en verslaafd is geweest en met de doelgroep in gesprek gaat. Dit is belangrijke succesfactor.
 - Een "social worker" (assistent) die de leader ondersteunt in praktische zaken om de reconnection te realiseren. Zowel Poolse, als Roemeense medewerkers die zowel Nederlands als de taal van de dakloze EU-burger spreken.
 - Naast reconnection teams in de grote steden zijn er ook 2 mobiele teams die landelijk op individuele casussen lopen in Nederland.
 - Succesfactor is dat mensen van Barka in de lead zijn op het traject en centrale persoon is voor de dakloze EU-burger, zodat shoppen en dubbele boodschappen wordt voorkomen.

In een aantal gemeenten wordt bij terugkeertrajecten naar het land van herkomst samengewerkt met partijen die ingebed zijn in de lokale ketenaanpak; waardoor er meer drang kan worden uitgeoefend. Ook hier wordt gebruik gemaakt van maatschappelijk werkers en/of ervaringsdeskundigen die uit herkomstlanden komen. Daarnaast beschikt deze instelling via haar Correlation-Network over een goede verbinding met aanbieders van opvang en verslavingszorg in andere Europese landen. Er zijn steden die al een kortdurende nachtopvang hebben ter voorbereiding op terugkeer naar het land van herkomst.

Wanneer er door de Immigratie- en Naturalisatiedienst is vastgesteld dat een EU-burger geen recht meer heeft op verblijf en het verblijfsrecht is beëindigd, begeleidt de Dienst Terugkeer en Vertrek EU-burgers terug naar het land van herkomst. De DT&V zet in beginsel in op zelfstandig vertrek. Regievoerders van de DT&V helpen vreemdelingen bij deze vrijwillige terugkeer.

Verder is er in veel steden een veelplegersaanpak, waarin aandacht bestaat voor dakloze EU-burgers, die sterk vertegenwoordigd zijn in de groep van veelplegers. Veelpleger-overleggen zijn overleggen met netwerk van zorg/opvang/politie/handhaving/sociale dienst partijen met daarbij persoonsgerichte aanpak, zowel op wijkniveau als op stedelijk niveau.

De repatriëringen zijn verschillend van karakter. Het kan gaan om een terugkeer met medische begeleiding naar een (psychiatrisch) ziekenhuis, een goed voorbereide terugkeer met persoonlijke begeleiding en een nazorg die geregeld is in het land van herkomst. Ook is er in Amsterdam een pilot gestart om mensen op een meer intensievere manier te repatriëren: door persoonlijke een op een begeleiding, een warme overdracht en gegarandeerde opvang en nazorg in het land van herkomst te regelen, desnoods kortdurend in te kopen. In het volgende schema worden een aantal voorstellen gedaan die de vrijwillige aanpak voor de tweede groep verder moeten verbeteren.

4.2 Tabel aanpak groep 2

Onderwerp	Wie staat er aan de lat
Er moet meer eenduidigheid komen voor professionals welke EU-burgers met meer dan halfjaar zonder arbeid nog gebruik kunnen maken van welke vormen van hulp in Nederland en onder welke voorwaarden. Ook moet er duidelijkheid zijn bij professionals over de Regeling financiering onverzekerbare vreemdelingen (OVV).	Gemeenten/ Rijksoverheid
Binnen de groep EU-burgers langer dan een halfjaar zonder arbeid, verdienen de EU-burgers die aantoonbaar meerdere jaren op meerdere achtereenvolgende contracten in Nederland werkzaam zijn geweest extra aandacht. Deze individuen zouden onder voorwaarden nog wel in aanmerking moeten komen voor tijdelijke opvang en toeleiding naar werk (H3), mits hun werkervaring een reële kans op werk geeft en de problematiek in de tijd van dakloosheid niet voorliggend is geworden.	Gemeenten
Het kader voor vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst is voor gemeenten niet altijd helder. Gemeenten en Rijksoverheid gaan samen in kaart brengen wat hiervoor de juridische kaders zijn.	Gemeenten/ Rijksoverheid
Vrijwillige terugkeer behoeft altijd de voorkeur voor een EU-burger die in Nederland geen rechtmatig verblijf en geen reële kans op baan heeft. Onderzocht wordt bij welke maatregelen de bereidheid voor vrijwillige repatriëring toeneemt.	IVO-onderzoek
In iedere stad zijn mensen van verschillende instellingen bezig met repatriëringen t.a.v. verschillende doelgroepen. Daarom deskundigheid t.a.v. repatriëringen delen en bundelen. Per stad en wellicht regionaal. Met kennis van taal en cultuur, kennis van netwerk et cetera.	Gemeenten
Voor deze groep dient onderzocht te worden of er in Europees verband nieuwe grens-overstijgende samenwerkingsverbanden te ontwikkelen zijn. Daarbij dient ook EU-budget aangewend te worden dat mogelijk vrijkomt vanuit de EU-declaratie <i>on the European platform on combatting homelessness</i> . Het scheelt dat alle West-Europese steden in meer- of mindere mate te maken hebben met problemen met dakloze EU-burgers.	EU/SZW/VWS
Gestreefd wordt naar EU- of bilaterale afspraken voor steun- en opvang-mogelijkheden in landen van herkomst; m.n. Polen, Roemenië en Bulgarije.	Rijk
Vrijwillige repatriëringen lukken niet altijd. Deels omdat personen niet willen terugkeren of waar de problematiek terugkeer bemoeilijkt. Ook zijn er EU-burgers die na repatriëring opnieuw inreizen. Er moet ingezet worden op duurzame repatriëring, bijvoorbeeld door: versterken motivatie, intensieve begeleiding, gegarandeerde nazorg in land van herkomst (ook door inkoop van die nazorg), opbouwen van netwerken in die landen. Meerdere gemeenten werken aan pilots duurzame repatriëring.	Gemeenten

5 Dakloosheid oplossen: gedwongen terugkeer naar herkomstland

In dit hoofdstuk worden voorstellen gedaan die het probleem moeten aanpakken van dakloze EU-burgers die overlastgevend zijn en multi-problematiek vertonen. 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.

Gedwongen terugkeer is een juridisch zware maatregel die niet zomaar kan worden ingezet. Voor gedwongen terugkeer bestaan momenteel al (wettelijke) mogelijkheden, maar er moet worden voldaan aan zowel Nederlandse als Europese wettelijke voorwaarden.

5.1 Beter zicht op de doelgroep voor een sluitende aanpak

Er moet meer zicht komen op de aard van overlast en veroorzakers en de uitdagingen die horen bij de aanpak daarvan. De groep zoals eerder in dit Plan van Aanpak omschreven als *Kwetsbare dakloze EU-burgers zonder recent arbeidsverleden met multi-problematiek* is naar schatting van de gemeenten de kleinste groep binnen het totaal. Met die groep is vaak van alles al geprobeerd op het gebied van vrijwillige terugkeer, maar de groep wil hier niet meewerken. Om beter zicht te krijgen op de problematiek en ervaren knelpunten bij deze groep wordt een gezamenlijke probleemanalyse gemaakt door gemeenten, ministerie van J&V en de betrokken uitvoerende diensten. Op basis van deze probleemanalyse wordt gekeken hoe die problemen het beste aangepakt kunnen worden.

5.2 Juridische mogelijkheden gedwongen uitzetting

Het is momenteel al mogelijk om overlast gevende vreemdelingen gedwongen uit te zetten en eventueel ongewenst te verklaren. De Dienst Terugkeer en Vertrek regelt de gedwongen terugkeer van EU-burgers. Voorwaarde hiervoor is dat is vastgesteld dat iemand geen rechtmatig verblijf heeft en uitzetbaar is. Gemeenten geven aan binnen de bestaande kaders tegen problemen aan te lopen als het gaat om deze doelgroep aan te kunnen pakken en uit te kunnen zetten. Voor gedwongen vertrek zijn een drietal juridische zaken van belang. Het betreffen complexe en tijdrovende trajecten waar het vormen van een goed dossier en een sluitende aanpak essentieel bij zijn.

Vertrek bij beëindigen rechtmatig verblijf

Indien is vastgesteld dat een vreemdeling (ook EU-burgers) niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft op grond van de Vrij Verkeer richtlijn, vindt eerst een belangenafweging plaats. Indien die belangenafweging ook negatief uitvalt, dient de EU-burger Nederland binnen vier weken uit eigen beweging te verlaten.⁴⁴ Het moet hierbij gaan om een effectieve beëindiging van het verblijf, zodat de EU-burger niet direct na vertrek opnieuw kan inreizen en direct aanspraak kan maken op zijn vrije termijn, tenzij er sprake is van een materiële wijziging van omstandigheden.

Gedwongen vertrek

De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die niet binnen de bij deze wet gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet.⁴⁵ Het is in bepaalde gevallen toegestaan deze vreemdelingen op gronden van openbare orde of nationale veiligheid in bewaring te stellen.⁴⁶

Het moet hierbij gaan om een effectieve beëindiging van het verblijf, zodat de EU-burger niet direct na vertrek opnieuw kan inreizen en direct aanspraak kan maken op zijn vrije termijn, tenzij er sprake van een materiële wijziging van omstandigheden.

⁴⁴ Artikel 61 & 62 Vreemdelingenwet 2000

⁴⁵ Artikel 62 Vreemdelingenwet 2000

⁴⁶ Artikel 59 Vreemdelingenwet 2000

Ongewenst verklaring

Binnen de EU vinden geen grenscontroles plaats. Indien een EU-burger gedwongen is vertrokken houdt niets hem/haar tegen om vervolgens weer terug naar Nederland te reizen. Wel is het mogelijk om een EU-burger ongewenst te verklaren. Een EU-burger met een ongewenst verklaring die in Nederland verblijft kan strafrechtelijk vervolgd worden. Een ongewenstverklaringongewenst-verklaring kan worden opgelegd als een EU-burger herhaaldelijk bepalingen die in de vreemdelingenwet strafbaar zijn gesteld niet is na gekomen (bijvoorbeeld het niet voldoen aan de meldplicht) of is veroordeeld voor een misdrijf dat met meer dan drie jaar gevangenisstraf is bedreigd. Voor het opleggen- en uiteindelijk het handhaven van een ongewenstverklaringongewenst-verklaring is goede afstemming tussen de migratieketen (IND, AVIM en de DT&V) en het lokaal bestuur noodzakelijk.

Een ongewenst verklaring is een zwaar juridisch middel maar kan op dit moment al worden ingezet. Ter illustratie: In 2019 is in 1.110 zaken het verblijf van een EU-burger (niet alleen dakloze) beëindigd door de IND. In 240 zaken is het verblijf beëindigd en is vervolgens tot ongewenst verklaring overgegaan. In de overige 870 zaken is het verblijf beëindigd, omdat niet aan één- of meer voorwaarden uit de Richtlijn vrij verkeer van personen is voldaan. In 2019 zijn 340 EU-burgers aantoonbaar uit Nederland vertrokken, 300 daarvan zijn gedwongen vertrokken⁴⁷.

In de probleemanalyse zal goed gekeken worden hoe de keten op dit moment functioneert en of er verbeterpunten zijn. Dit zal moeten leiden tot effectieve werkafspraken tussen gemeenten en DT&V over dossiervorming, samenwerking op lokaal niveau, gezamenlijke acties tbv (gedwongen) vertrek etc. Ook valt te denken aan het organiseren van bijeenkomsten met de totale keten die betrokken is bij gedwongen vertrek. Als er meer kennis gedeeld wordt over wat elke stakeholder nodig heeft voor de toepassing van een effectieve ongewenstverklaring en (gedwongen) vertrek van bijvoorbeeld veelplegers, dan zal dit leiden tot betere lokale dossiervorming en uitrol van bewezen effectieve aanpakken naar andere steden. Daarbij moeten de ervaringen betrokken worden van goed lopende samenwerkingsverbanden tussen DT&V, Avim en de lokale driehoek, zoals bijvoorbeeld in Rotterdam

5.3 Tabel aanpak groep 3

Onderwerp	Wie staat er aan de lat
Er is meer zicht nodig op de veroorzakers van overlast en de uitdagingen voor gemeenten om hen binnen de huidige kaders aan te pakken. Lokale veelplegers-aanpakken en lokale dossiers vormen de aanzet.	Gemeenten
Zodra de probleemanalyse gereed is, gaan gemeenten en Rijksoverheid het gesprek aan welke verbetermogelijkheden hierin nodig- en mogelijk zijn.	Gemeenten / Rijksoverheid
Om te komen tot een wegingskader welke EU-burgers het grootste probleem zijn voor de openbare orde, kan gekeken worden naar de geleerde lessen vanuit lokale groepsaanpakken. Uitwisseling van kennis over de doelgroep, succesvolle interventies en "best practices" worden gedeeld in expertmeetings met verschillende gemeenten.	Gemeenten
Speciale aandacht voor mogelijkheden om EU-burgers die verplicht worden uitgezet naar het herkomstland goed over te dragen, ook naar verslavingsopvangen in die landen. Daarvoor moet onderzocht worden of er binnen Europa afdoende afspraken liggen met de landen waar de meeste EU-burgers vandaan komen. Ook zou onderzocht kunnen worden of aanvullende steun/ontvangstpunten in het land van herkomst mogelijk zijn	Rijksoverheid
Als dakloze EU-burgers als gevolg van succesvolle lokale veelplegers-aanpak zich verplaatsen naar een andere gemeente, moet het lokaal opgebouwde dossier overgedragen kunnen worden. Het gaat hier om lokale dossieropbouw die buiten de politiestructuren valt, want die zijn landelijk inzichtelijk. Onderzocht wordt of er (aanvullende) privacy-convenanten nodig zijn om deze gegevensoverdracht juridisch mogelijk te maken.	Gemeenten
Richtlijn opstellen waar dossiers minimaal aan moeten voldoen om duurzaam gedwongen terugkeer mogelijk te maken. Voorafgaande aan de uitzetting moet het dossier zodoende opgebouwd worden dat bij de meest overlastgevende EU-burger een ongewenst-verklaring opgelegd kan worden en beëindiging recht van verblijf. Hiermee kunnen bestaande werkwijzen verder worden verbeterd.	Gemeenten / Rijksoverheid

⁴⁷ Beantwoording schriftelijke vragen begroting JenV 2021

Onderwerp**Wie staat er aan de lat**

Gemeenten/hulpverlenende instanties hebben soms zicht op dakloze EU-burgers zonder perspectief in Nederland die niet terug willen naar herkomstland vanwege een openstaande straf of boete. Deze EU-burgers staan niet altijd geregistreerd op Europese opsporingslijsten. Onderzocht wordt of er in overleg met EU-lidstaten meer mogelijk is in de sfeer van gedwongen uitzetting door contact op te nemen met autoriteiten waarna deze lidstaat bijvoorbeeld een Europees Arrestatie Bevel kan uitvaardigen. Daarvoor moet onderzocht worden of er binnen Europa afdoende afspraken liggen met de landen waar de meeste EU-burgers vandaan komen.

Gemeenten / rijksoverheid

Gemeenten hebben handvatten nodig om bij individuen die na vrijwillige repatriëring opnieuw inreizen een minder vrijblijvende aanpak in te mogen zetten. Onderzocht moet worden of hier aanvullende maatregelen mogelijk zijn.

Gemeenten / Rijksoverheid

Bijlage 1: Cijfers aantal geslaagde vrijwillige repatriëringen

Het rapport m.b.t. de winterkoude-opvang uit 2020 uit Amsterdam geeft ook een indicatie voor de ontwikkeling. (In 2016/17 was 28% eerder bekend bij de opvang, in 2019/20 was dat 36%). Het deel van de EU-burgers dat langduriger in Amsterdam in een situatie van dakloosheid verkeert lijkt te langzaam toe te nemen. Waarschijnlijk neemt hiermee ook de groep die niet zelfstandig terug kan/wil gaan toe. Anderzijds zien we ook dat een (kleiner wordende) meerderheid slechts eenmalig van de winteropvang gebruik maakt.

Tabel 1.1. Cijfers over repatriëringen: (2019)

	Barka	Regenboog/Veldwerk/ggz	
Amsterdam	285	150	25
Den Haag	219		
Rotterdam	105	28	
Utrecht	63		
Arnhem	10		
Nijmegen	10		
Tilburg	25		
Heel Nederland/rest	152		
Totaal	584	488	1072

Tabel 1.2. Cijfers over repatriëringen (2020)

	Barka	Regenboog/Veldwerk/ggz	
Amsterdam	259	150	25
Den Haag	167		
Rotterdam	131	36	
Utrecht	71		
Arnhem	18		
Nijmegen	7		
Tilburg	18		
Heel Nederland/rest	256		
Totaal	668	470	1138

Toelichting op cijfers: Voor Amsterdam zijn de cijfers opgenomen van 3 instellingen: Regenboog groep, Veldwerk en de GGZ-instellingen. Het aantal van Veldwerk is daarbij (voorlopig) een betrouwbare schatting, dat van de GGZ-instellingen ook. Als andere steden ook de cijfers van de GGZ-instellingen meenemen, zou het totaal aantal wat hoger moeten liggen. Cijfers van Barka zijn ontleend aan hun jaarrapporten.

Deze cijfers gaan alleen over de repatriëringen/reconnections. Alle instellingen zien veel meer mensen, in inloop, of op straat, of (bijvoorbeeld in het geval van Barka) in gevangenissen. Ze bieden ook (vanzelfsprekend) meer dienstverlening dan alleen repatriëring.

Bijlage 2: Financiële paragraaf

Vanuit alle betrokken ministeries worden middelen beschikbaar gesteld om de doelen in het PvA te behalen. Op dit moment wordt onderzocht hoeveel financiële middelen daadwerkelijk nodig zijn om de doelen in het plan te realiseren.

Voor 2023 en verder is het voorstel om voor verdeling van het benodigde budget een verdeelsleutel te hanteren waarmee door middel van een Specifieke Uitkering de deelnemende gemeenten de benodigde middelen krijgen tbv het realiseren van deze basisvoorzieningen. Hierover moeten met de VNG / deelnemende gemeenten in 2022 afspraken worden gemaakt.⁴⁸ Deelnemende gemeenten worden in 2022 samen met de VNG bepaald. Het zijn sowieso gemeenten met een goede bereikbaarheid in arbeidsmarktregio's met veel arbeidsmigranten en die aantoonbaar de beschreven problematiek binnen hun gemeentegrenzen hebben en/of reeds een aanpak hebben ten behoeve van de doelgroep.

Naast extra middelen, wordt er zo'n 2 mln. aan bestaande middelen ingezet voor de doelgroep. Dit wordt gecontinueerd. Die 2 mln. gaat voor het grootste gedeelte naar de regeling vrijwillige repatriëring. Het ministerie van J&V heeft in 2022 op basis van bestuurlijke afspraken met gemeenten 1,7 mln. beschikbaar gesteld voor deze regeling waarbij J&V 50% van de kosten van vrijwillige repatriëring op zich neemt en deelnemende gemeenten de andere 50%. Voor het jaar 2023 liggen de subsidieafspraken nog niet vast. In de gesprekken voor 2023 wordt ook gekeken of in de huidige afspraken alle gemeenten zijn meegenomen die een lokale aanpak vrijwillige repatriëring van EU-burgers hebben.

Het resterende deel van de 2 mln. gaat naar een tweetal kleine regelingen van het ministerie van VWS en SZW die voorzien in een aantal crisisopvangplekken bij arbeidsuitbuiting en ernstig benadeelde EU-burgers.

⁴⁸ De concrete invulling en hoogte van het vast te stellen macrobudget 2023 e.v. zal nader onderbouwd moeten worden met een realistische onderbouwing van kosten van de nieuwe basisvoorziening, mede op basis van de ervaringen uit de pilotgemeenten die in 2022 al starten met een dergelijke voorziening.



Arbeidsmigranten
geen
tweederangsburgers



Deze brochure is opgesteld in opdracht van het
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

September 2022