

EVALUATIE KORTDURENDE OPVANG DAKLOZE EU-BURGERS EINDMETING

**KLANT
KENMERK
AUTEURS
DATUM
VERSIE**

Ministerie van VWS, directie Maatschappelijke Ondersteuning
MH/sb/003749
Renee van Haaren, Merel Huisman, Wouter Jongebreur en Anneberthe Visser
14 juni 2024
Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond en aanleiding	4
1.2 Doelstelling en aard onderzoek	5
1.3 Onderzoeksaanpak	6
1.4 Leeswijzer	7
2 Inrichting pilots is gevarieerd	8
2.1 Amsterdam heeft een omvangrijk aanbod aan opvang voor dakloze EU-burgers	8
2.2 Utrecht biedt nachtopvang en een doorstroomwoning, beide gericht op werk of terugkeer	10
2.3 Rotterdam biedt één week 24-uursopvang met ondersteuning gericht op werk of terugkeer	11
2.4 Den Haag heeft geen kortdurende opvang; partijen werken hard aan ondersteuning doelgroep	13
2.5 Eindhoven heeft separate 24-uursopvang georganiseerd voor gemotiveerde dakloze EU-burgers	15
2.6 Venlo zet pilot in voor uitbreiding van Barka via straathoekwerker en opvang in hotels	17
2.7 Gemeenten bieden vaak combinatie van opvang en begeleiding; invulling verschilt per gemeente	18
2.8 Ook andere gemeenten organiseren opvang voor dakloze EU-burgers vanuit eigen middelen	19
3 Resultaten zijn veelbelovend	21
3.1 Resultaten pilots zijn veelbelovend ondanks verschillende keuzes in de inrichting	22
3.2 Pilots leveren verschillende resultaten en aantallen op; de aanpak in de opvang lijkt te werken	25
4 Geleerde lessen	27
4.1 Succesfactoren in de opvang en begeleiding van dakloze EU-burgers	27
4.2 Knelpunten in de opvang en begeleiding aan dakloze EU-burgers	31
5 Conclusie en aanbevelingen	36
5.1 Resultaten van de pilots zijn veelbelovend ondanks verschillende invulling	36
5.2 Aanbevelingen en blik naar de toekomst	38
A. Bijlage	42
Gesproken partijen tijdens de onderzoeksdagen	42
B. Bijlage	43
Aanwezige partijen tijdens de uitwisselingsbijeenkomst	43

Managementsamenvatting

Aanleiding Dakloze EU-burgers bevinden zich in een extra kwetsbare positie in Nederland. Een deel van hen krijgt namelijk soms (onterecht) geen toegang tot sociale voorzieningen, zoals opvang voor dakloze mensen. Vanuit het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers heeft VWS middelen ter beschikking gesteld aan zes gemeenten (G4, Eindhoven en Venlo) voor een pilot waarin kortdurende opvang voor dakloze EU-burgers zonder toegang tot sociale voorzieningen wordt gerealiseerd. De gemeenten experimenteren met opvang en begeleiding voor dakloze EU-burgers.

Resultaten De inrichting van de zes pilots is gevarieerd. Gemeenten bieden vaak een combinatie van opvang en begeleiding, waarbij de maximale verblijfsduur, het soort opvang en de doelgroep verschillen per gemeente. Vier gemeenten hebben separate opvang voor dakloze EU-burgers, dit zijn: in de nachtopvang, (separate) 24-uursopvang en een doorstroomwoning. De vorm van de opvangplekken varieert van éénpersoonsskamers tot slaapzalen. Naast de soort opvang, varieert ook de maximale verblijfsduur van de opvang per pilotgemeente van enkele dagen tot een halfjaar. Tot slot varieert ook de doelgroep waar de opvang zich op richt: van mensen die gemotiveerd zijn om aan hun toekomstperspectief te werken tot aan de meest kwetsbare dakloze EU-burgers met multiproblematiek. Ondanks dat de opzet van de pilots verschilt, zijn de resultaten veelal goed. In een half jaar zijn 875 mensen opgevangen in deze vier gemeenten met een separate opvang. De positieve uitstroom is gemiddeld 62% (varieert tussen 52% en 68%, personen die nog in de opvang verblijven ook meegenomen); het percentage negatieve uitstroom is 26% (varieert tussen 17% en 34%); en 10% bevindt zich nog in de opvang of is onbekend. Dit betekent dat het merendeel van de EU-burgers na de opvangperiode werk (met verblijf) heeft of is teruggekeerd naar land van herkomst. Twee gemeenten hebben geen separate opvang gerealiseerd. Dakloze EU-burgers worden daar in bestaande opvang opgevangen of in hotels. Daarnaast is er vanuit de pilotmiddelen ingezet op meer hulp en begeleiding aan de doelgroep buiten de opvang, of bijvoorbeeld inloophuizen.

Conclusies De resultaten van de pilots zijn veelbelovend. De combinatie van opvang én begeleiding gericht op activering en participatie werkt. Het merendeel van de opgevangen EU-burgers stroomt positief uit. Een separate, bij voorkeur 24-uurs opvang voorziet in een stabiele basis en biedt dakloze EU-burgers ruimte om stappen te zetten richting het vormgeven van hun toekomst. Een eerlijk en duidelijk verhaal creëert realistische verwachtingen over het toekomstperspectief. Taal- en cultuurherkenning vanuit uitvoeringsprofessionals kunnen hierbij helpen. In het onderzoek komen drie mogelijke perspectieven voor dakloze EU-burgers naar voren: 1) Terugkeer naar werk en huisvesting in Nederland; 2) Vrijwillige terugkeer naar land van herkomst; en 3) Gedwongen terugkeer naar land van herkomst. Een goede samenwerking tussen zorg en veiligheid is essentieel om te werken aan deze perspectieven, evenals een integrale aanpak voor kwetsbare EU-burgers. Een positief neveneffect van de opvang lijkt minder zichtbare overlast op straat. Ondanks dat de resultaten in de pilotgemeenten veelbelovend zijn, blijft het aantal dakloze EU-burgers toenemen.

Aanbevelingen Het aantal dakloze EU-burgers blijft toenemen, daarom blijven opvang en begeleiding voor deze doelgroep nodig en is er behoefte aan landelijk beleid en kaders. We adviseren om landelijke uniforme richtlijnen op te stellen voor de opvang qua termijn en soort opvang voor dakloze EU-burgers om verschillen te voorkomen in hoe het deel van de doelgroep zonder toegang tot sociale voorzieningen wordt geholpen. Ook adviseren we om te zorgen voor aansluiting bij landelijke toegankelijkheid, zoals geldt in de Wmo. Op deze manier kunnen dakloze EU-burgers in een plaats aan herstel werken waar de kans op perspectief het grootst is. Tot slot hebben gemeenten structurele en dekkende middelen nodig om opvang voor deze doelgroep te realiseren. Naast het realiseren van opvang is ook belangrijk in te blijven zetten op het tegengaan van malafide praktijken bij uitzendbureaus, bijvoorbeeld via het voorziene toelatingsstelsel en het toetsen van de cao voor uitzendkrachten in de praktijk. Daarnaast adviseren we gemeenten in te zetten op preventieve maatregelen om EU-burgers beter te informeren over hun rechten en plichten in Nederland.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Dakloze EU-burgers bevinden zich in een extra kwetsbare positie in Nederland. Volgens een ruwe inschatting van het Leger des Heils zijn er in Nederland in het jaar 2023 zo'n 15 dakloze EU-burgers op straat overleden¹. Een deel van hen krijgt geen toegang tot sociale voorzieningen, zoals opvang voor dakloze mensen. Mensen met verblijfsrecht kunnen aanspraak maken op Wmo-ondersteuning, als zij daarvoor in aanmerking komen. De EU-richtlijnen stellen dat permanent verblijfsrecht vastgesteld kan worden als iemand minstens vijf jaar rechtmatig verblijft in Nederland en zelf voorziet in levensonderhoud. Indien een EU-burger korter in Nederland verblijft, kan er sprake zijn van rechten afhankelijk van het arbeidsverleden en de rechtmatigheid van verblijf.² Hierdoor komt een deel van de doelgroep wel in aanmerking voor sociale voorzieningen en een deel niet. Voor gemeenten is het lastig te bepalen wie wel en wie geen recht heeft op sociale voorzieningen. Vaak wordt daarom de hele doelgroep uitgesloten van reguliere opvang. Het is aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) om het verblijfsrecht te beoordelen en eventueel, na een individuele belangenafweging, over te gaan tot intrekking van het verblijfsrecht. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) ontwikkelt een checklist (voorheen 'rechtentool') gelijke behandeling EU-burgers. Deze checklist biedt gemeenten een handvat, waarmee zij rechtmatig kunnen bepalen of een dakloze EU-burger recht heeft op opvang op basis van de Wmo 2015.³

De noodopvang die tijdens de coronacrisis werd geopend voor dakloze mensen, ongeacht of zij recht op opvang hadden of niet, liet zien dat de groep dakloze EU-burgers kwetsbaar en groot was. Eerder had het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer in 2020 aanbevelingen gedaan om de positie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren en misstanden tegen te gaan, na de coronacrisis volgden er ook verschillende onderzoeken en maatregelen om de situatie van deze groep dakloze EU-burgers te verbeteren.⁴ Ook in het **Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis**, dat VWS in december 2022 lanceerde, is er speciale aandacht voor dakloze EU-burgers (actielijn 6).⁵ Daarnaast stelden de ministeries van VWS, SZW en JenV in samenwerking met de VNG en de G4 in 2022 een **Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers** op. Dit plan beschrijft hoe dakloze EU-burgers geholpen moeten worden en wie daarvoor verantwoordelijk zijn. Het plan verdeelt dakloze EU-burgers onder in drie subgroepen afhankelijk van of en hoelang geleden zij een vorm van betaalde arbeid in Nederland hebben uitgevoerd. Per subgroep voorziet het plan in richtlijnen voor hulpverlening en voorzieningen, hetzij richting werkvoorziening, hetzij richting terugkeer naar het land van herkomst.⁶ Daarnaast publiceerde de VNG, in samenwerking met Pharos, op 8 november 2023 een handreiking zorg en welzijn EU-arbeidsmigranten voor de Nederlandse gemeenten.⁷

¹ [EU-arbeidsmigranten sterven op straat - Leger des Heils](#)

² [Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Handreiking zorg en welzijn EU-arbeidsmigranten beschikbaar | VNG](#)

⁴ Voorbeelden hiervan zijn:

Het onderzoek van Onderzoeksbureau IVO (<https://ivo.nl/publicaties/midden-en-oost-europese-werknemers-in-kwetsbare-posities-handvatten-voor-preventie-en-terugdringen-van-dakloosheid-en-verslaving/>);

Het aanstellen van een EU-medewerker bij het Leger des Heils (<https://vng.nl/artikelen/geslaagde-pilot-leger-des-heils-met-dakloze-eu-migranten>).

⁵ [Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een Thuis | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-037a767f9d2edf9eb7a45837ca08767d6139c561/pdf>

⁷ [Handreiking zorg en welzijn EU-arbeidsmigranten beschikbaar | VNG](#)

De ministeries van BZK, EZK, JenV, LNV, SZW, VWS en de Nederlandse Arbeidsinspectie geven, samen met vakbonden, werkgeversorganisaties, gemeenten en provincies, opvolging aan het advies van het Aanjaagteam. De jaarrapportage arbeidsmigranten 2023 ⁸ beschrijft de voortgang van de uitvoering van deze aanbevelingen in 2023.

Vanuit het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers heeft VWS middelen ter beschikking gesteld aan zes gemeenten (G4, Eindhoven en Venlo) voor een pilot waarin kortdurende opvang voor dakloze EU-burgers zonder toegang tot sociale voorzieningen wordt gerealiseerd. Het beoogde effect van de pilot is het versterken van preventieve maatregelen, intensivering van de inzet van de pilotgemeenten en het bieden van toekomstperspectief aan de dakloze EU-burgers in Nederland, zodat deze personen snel teruggeleid kunnen worden naar werk of vrijwillig gerepatriëerd kunnen worden. Eind 2022 zijn gemeenten begonnen met de voorbereidingen en sinds mei 2023 zijn de middelen tweemaal beschikbaar gesteld in de zes gemeenten. Tabel 1 geeft een overzicht van de middelen per gemeente. Nu de zes gemeenten aan de slag zijn gegaan met de beschikbaar gestelde middelen, heeft VWS **Significant Public** gevraagd de pilot te evalueren.

Gemeente	Beschikbaar gesteld bedrag (in euro) in 2023	Beschikbaar gesteld bedrag (in euro) in 2024
Amsterdam	2.530.000	2.505.751
Rotterdam	1.618.000	1.579.767
Den Haag	1.179.000	1.151.076
Utrecht	950.000	998.494
Eindhoven	449.000	448.304
Venlo	300.000	316.608
Totaal	7.026.000	7.000.000

Tabel 1. Beschikbaar gestelde middelen per gemeente voor de pilot 'kortdurende opvang dakloze EU-burgers'

1.2 Doelstelling en aard onderzoek

Het doel van het onderzoek is om aan de hand van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren de effectiviteit van de verschillende gekozen interventies in de zes pilotgemeenten te evalueren. Aan de hand hiervan kan worden gezien of en op welke wijze de lessen en best practices breder getrokken kunnen worden naar andere gemeenten. De evaluatie zal bovendien gebruikt worden in de besluitvorming over het voortzetten van de pilot en het vormgeven van langetermijnbeleid voor passende opvang van dakloze EU-burgers. De evaluatie moet een beeld geven van hoe de zes gemeenten de kortdurende opvang hebben ingericht, wat de praktische uitwerking hiervan is inclusief de maatregelen en activiteiten gericht op preventie van dakloosheid en het bieden van toekomstperspectief aan deze EU-burgers. Samen met gemeenten, uitvoerende instellingen (zorgorganisaties en opvangorganisaties) en de doelgroep zelf wordt gekeken naar wat wel en niet werkt.

In de evaluatie hanteren we de volgende indicatoren/onderzoeksvragen, onderscheiden in drie categorieën:

A. Indicatoren op de aanpak

1. De aanwezigheid van een gemeentelijke aanpak, in de vorm van een vindbaar document;
2. Betrokken partijen: gemeenten (waaronder GGD), gezondheidszorginstellingen, Maatschappelijke Opvang en waar relevant regiogemeenten;
3. De aanwezigheid van kortdurende opvang inclusief (maximum) duur van de opvang;
4. Inzet op preventieve maatregelen en het bieden van perspectief (hoe en wat).

B. Kwantitatieve indicatoren (proces en resultaten)

1. Aantal plekken in de opvang, aantal opgevangen personen en gemiddelde verblijfsduur;
2. Aantal repatriëringen (terugkeer naar eigen land);
3. Aantal toeleidingen naar werk;
4. Aantal andere soorten toeleiding (bijvoorbeeld naar (verslavings)zorg en/of dagbesteding).

C. Kwalitatieve indicatoren (proces, ervaringen, resultaten, knelpunten en lessen)

1. Uit welke landen komen de dakloze EU-burgers?

⁸ [Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023 \(overheid.nl\)](#)

-
2. Hebben gemeenten zicht op de dakloze EU-burgers die opgevangen zijn in de pilot formeel vallen binnen groep 1 zoals genoemd in het Plan van Aanpak (betaalde arbeid in Nederland in het laatste halfjaar)? Wordt ook aan personen uit groep 2 (betaalde arbeid in Nederland langer dan een halfjaar geleden) of groep 3 (geen arbeidsverleden met multiproblematiek) deze specifieke vorm van hulp aangeboden? Indien ja, wat is de verhouding tussen de drie groepen?
 3. In de ervaring van mensen die werken in de kortdurende opvang, welke factoren hebben ertoe geleid dat deze mensen dakloos zijn geworden en wat zijn volgens hen praktische handvatten (die op korte termijn in de lokale context geïmplementeerd kunnen worden) voor preventieve maatregelen?
 4. Wat zijn de positieve effecten van dit type opvang en daarin geboden hulpverlening volgens betrokkenen (de doelgroep, de gemeente en de zorgorganisaties)?
 5. In de ervaring van betrokken partijen, welke ervaringen zijn er rondom het idee dat de pilot als neveneffect een aanzuigende werking zou hebben in deze gemeenten? Is dit aan te tonen met cijfers?
 6. Welke knelpunten ervaren gemeenten/opvangorganisaties in de pilot?
 7. Welke lessen zijn in brede zin te trekken uit de pilot? Wat zijn de adviezen voor een eventueel vervolg?
 8. Welke resultaten en lessen zijn het gevolg van de pilot en welke resultaten en lessen zijn het gevolg van eerdere en/of andere processen of interventies, of de lokale context? Wat zijn de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om de pilot succesvol in te richten?

1.3 Onderzoeksaanpak

De uitgevoerde activiteiten van ons onderzoek, waarop de bevindingen in deze rapportage zijn gebaseerd, waren:

1. **Deskresearch** waarin we beschikbare documenten (voornamelijk de plannen van de gemeentelijke aanpak) rondom de pilots hebben bestudeerd. We hebben hiervoor ook informatie opgevraagd bij andere departementen, bijvoorbeeld bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hieruit kregen we een eerste beeld van de verschillende pilots.
2. **Zes verkennende gesprekken met de betrokken beleidsmedewerkers** van de deelnemende gemeenten. Deze gesprekken gaven ons meer informatie over de invulling van de pilots, de betrokken stakeholders en de lokale context in de verschillende gemeenten. Ook vormden we aan de hand van deze gesprekken de lijst van partijen die we wilden spreken tijdens de onderzoeksdagen. In het nieuwe jaar hebben we met alle betrokken beleidsmedewerkers nog een **extra gesprek** gevoerd, waarbij we spraken over de huidige stand van zaken en eventuele belangrijke veranderingen ten opzichte van een half jaar geleden. Tot slot is aan de beleidsmedewerkers gevraagd om een **A4** aan te leveren met daarin een korte **toelichting** op de inrichting en aanpak van de pilot, waarin duidelijk wordt gemaakt waarom voor deze inrichting en aanpak gekozen is en welke keuzes hierbij zijn gemaakt.
3. **Kwantitatieve uitvraag** bij de deelnemende gemeenten. We vroegen de deelnemende gemeenten een Excel-format in te vullen met cijfers over de pilot. Het format bevat vragen over aantallen in de opvang (bijvoorbeeld het type opvang en het aantal beschikbare plekken), over aantallen onder de doelgroep (bijvoorbeeld per nationaliteit) en aantallen van de resultaten (per type toeleiding). We hebben voor alle pilotgemeenten de uitvraag gedaan over dezelfde periode: Q4 2023 en Q1 2024. Alle gemeenten hebben het Excel-format ingevuld, waardoor we de verschillende pilots goed konden vergelijken. De gegevens vanuit de eerste uitvraag zijn te vinden in bijlage C.
4. **Onderzoeksdagen** bij de deelnemende gemeenten. We spraken in de verschillende gemeenten medewerkers van de uitvoering, zowel in de opvang, als in begeleiding en activering, en de doelgroep zelf (eventueel via belangenbehartigers). Bijlage A geeft een overzicht van de gesproken partijen per gemeente. In deze gesprekken kwamen verschillende onderwerpen aan bod zoals de ervaringen met de invulling van de opvangplekken, de gekozen werkwijze in de gemeenten, de randvoorwaarden voor het slagen van de aanpak en de resultaten en effecten van deze aanpak.
5. **Uitwisselingsbijeenkomst** voor de pilotgemeenten, uitvoeringsorganisaties, Stichting Barka (hierna: Barka), de Regenboog Groep, de VNG en de ministeries van VWS, SZW en JenV in Utrecht op 9 april 2024. We presenteerden onze onderzoeksresultaten tot dus ver, haalden hier reflectie over op en wisselden kennis uit tussen alle deelnemers. Bijlage B geeft een overzicht van alle deelnemers aan de uitwisselingsbijeenkomst.

-
6. **Twee gesprekken met gemeenten die ook opvang organiseren voor dakloze EU-burgers**, maar niet onder de pilot vallen. In deze gesprekken haalden we hun ervaringen, gekozen werkwijze en geleerde lessen op. Om op deze manier een nog breder beeld op te halen van wat wel en niet werkt in de kortdurende opvang van dakloze EU-burgers.

In deze rapportage beschrijven we de bevindingen na het uitvoeren van de bovenstaande onderzoeksactiviteiten. Ook hebben we per pilotgemeente een factsheet (zie bijlage C) opgesteld, waarin we laten zien wat de inrichting is van de pilot per gemeente en wat de behaalde resultaten zijn.

1.4 Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd uit vier onderdelen. In hoofdstuk 2 bespreken we hoe de pilot in de verschillende gemeenten is ingevuld. We concentreren ons niet alleen op hoe de opvang en begeleiding is geregeld, maar we kijken ook naar de betrokken partijen en de verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten. Het derde hoofdstuk richt zich op de resultaten (tot nu toe) van de verschillende pilots aan de hand van de informatie opgehaald uit de kwantitatieve uitvraag. In hoofdstuk 4 beschrijven we de ervaringen van de betrokken partijen met de pilot in de verschillende gemeenten. We sluiten de rapportage af met de geleerde lessen en aanbevelingen voor de toekomst (hoofdstuk 5).

2 Inrichting pilots is gevarieerd

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de zes gemeenten de pilot kortdurende opvang hebben ingericht. We gaan in op de opvangplekken, ondersteuning en begeleiding en de doelgroep waar de pilot zich op richt. Ook bespreken we de overeenkomsten en verschillen tussen de pilotgemeenten. Tot slot beschrijven we enkele ervaringen van andere gemeenten die ook opvang organiseren voor dakloze EU-burgers uit hun eigen middelen.

2.1 Amsterdam heeft een omvangrijk aanbod aan opvang voor dakloze EU-burgers

Opvangplekken

Vanuit de pilotmiddelen heeft de gemeente Amsterdam sinds 1 januari 2023 het aantal opvangplekken voor dakloze EU-burgers uitgebreid. Het totale aanbod aan opvangplekken op dit moment is beschreven in tabel 2. In de rest van de paragraaf lichten we toe welk aanbod precies vanuit de pilot is ontstaan.

Aanbod opvangplekken gemeente Amsterdam	Verblijfsduur	Aanbieder(s)
2 inloophuizen		Regenboog Groep
50 plaatsen in 24-uursopvang⁹	6 maanden	HVO-Querido
13 bedden zeer kortdurende nachtopvang	1-9 dagen	Regenboog Groep + Veldwerk
145 plaatsen in Winteropvang/Winterkouderegeling		Gemeente Amsterdam in samenwerking met MO-instellingen

Tabel 2. Overzicht aanbod opvangplekken gemeente Amsterdam, inclusief verblijfsduur en aanbieder(s)

Dankzij de middelen uit de pilot heeft gemeente Amsterdam het bestaande aanbod voor dakloze EU-burgers uitgebreid. Dit omvat zowel uitbreiding van fysieke opvangplekken, als het versterken van activiteiten voor begeleiding, ondersteuning en repatriëring. Zo is uit de pilotmiddelen een **extra inloophuis** gefinancierd. Dit heeft geleid tot een verdubbeling van het aantal personen dat hier terecht kan en geholpen kan worden. De inloophuizen zijn het startpunt voor een begeleidingstraject. Bezoekers moeten zich aanmelden, waarna zij geholpen worden en vast mogen langskomen. De redenen voor een extra inloophuis zijn dat dakloze EU-burgers aangaven dat één inloophuis te druk en hectisch was gezien het grote aantal bezoekers en daarnaast gaf het inloophuis ook veel drukte en overlast in de buurt. Door de opening van een extra inloophuis kunnen de aantallen personen worden verspreid over twee huizen. Dakloze mensen ervaren hierdoor meer rust. De inloophuizen worden goed bezocht. In totaal worden er ongeveer 2.500 EU-burgers per jaar geholpen vanuit de inloophuizen.

Naast de financiering van een extra inloophuis, zijn er dankzij de pilotmiddelen ook **tien extra bedden beschikbaar gesteld** in de 24-uursopvang. Per 1 april 2023 is het aantal bedden verhoogd van 30 naar 40 en in kwartaal 3 van 2024 komen er wederom 10 extra bedden bij. In totaal zijn er eind 2024 50 bedden beschikbaar. In deze opvang verblijven voornamelijk kwetsbare dakloze mensen die op meerdere levensgebieden hulpvragen hebben, veel van hen hebben te kampen met alcohol- of drugsverslaving of psychische problemen. De opvang heeft enkele éénpersoonkamers voor de meest kwetsbare EU-burgers, maar biedt voornamelijk opvangplekken aan op slaapzalen. Binnen deze slaapzalen wordt geprobeerd door middel van schotten en gordijnen alsnog zo veel mogelijk privacy te bieden aan de doelgroep. In de opvang wordt een dag- en nachtstructuur geboden aan de personen. In de ochtend worden zij gewekt door personeel en ontvangen ontbijt, lunch en avondeten. Ook wil Amsterdam in 2024 mede vanuit de pilotmiddelen een **passantenhotel** voor EU-burgers organiseren. De verwachting is dat dit in Q3 2024 gerealiseerd kan worden. Een passantenhotel is een tijdelijke woonplek voor personen. Deze passantenhotels zijn georganiseerd voor een groep personen die relatief zelfredzaam zijn en voldoende perspectief en motivatie hebben om in Nederland te verblijven, maar waar slechts een dak boven hun hoofd ontbreekt. In deze hotels kunnen zij tot rust komen en een woning regelen.

⁹ Plaatsen in de 24-uursopvang worden door gemeente Amsterdam ook wel perspectiefplekken genoemd.

Het passantenhotel volgt (eventueel) na afloop van verblijf in de 24-uursopvang.

Daarnaast zijn er dertien doorpakbedden (nachtopvang) beschikbaar voor dakloze EU-burgers met een zeer korte hulpvraag, voornamelijk ter overbrugging naar werk met huisvesting of terugkeer naar land van herkomst. Deze opvang wordt uitgevoerd door de Regenboog Groep (tien bedden) en Veldwerk (drie bedden). Ten slotte kunnen dakloze EU-burgers ook terecht in de Winterkouderegeling (85 plekken) en de winteropvang (60 plekken). Dit laatste is een doorlopende nachtopvang die geopend is tussen 1 december en 1 april waar kwetsbare personen die langer dan een jaar ingeschreven staan bij de inloophuizen gebruik van kunnen maken.

Begeleiding en ondersteuning

Naast het bieden van fysieke opvangplekken, richt gemeente Amsterdam zich ook op het bieden van begeleiding en ondersteuning aan dakloze EU-burgers en het inzetten van hulp bij repatriëring. Betrokken partijen zijn onder andere Regenboog Groep, Veldwerk, GGD Amsterdam en HVO-Querido.

In de 24-uursopvang is dagbesteding aanwezig en ontvangen dakloze mensen begeleiding van maatschappelijk werkers. Dit wordt uitgevoerd door persoonlijk begeleiders die werkzaam zijn bij de opvang, HVO DOET! en maatschappelijk werkers vanuit de Regenboog Groep. Door de inzet van dagbesteding krijgen personen dagstructuur en afleiding na trauma's of detox. Ondanks dat de uitbreiding van bedden aanvankelijk positief lijkt, plaatst HVO-Querido hierbij tegelijkertijd een kanttekening. Er moet immers voldoende personeelscapaciteit zijn om goede zorg te (blijven) bieden aan het aantal personen. Door personeelstekort ervaart het personeel een hoge werkdruk, waardoor het verlenen van de beste zorg niet altijd mogelijk is. Dit uit zich bijvoorbeeld in het bieden van dagbesteding. Persoonlijk begeleiders bij de opvang hebben niet altijd tijd om dagbestedingsactiviteiten te begeleiden. Hierdoor zou een uitbreiding van bedden samen moeten gaan met extra personeelscapaciteit, zodat bijvoorbeeld een activiteitenbegeleider ingezet kan worden bij de opvang.

Tot slot is er ook ingezet op het versterken van activiteiten voor begeleiding, ondersteuning en repatriëring. Vanuit de extra gelden uit de pilot is de *inzet van maatschappelijk werk geïntensiveerd*. Naast outreachende activiteiten van Veldwerk Amsterdam en Dobre020¹⁰, is maatschappelijk werk voornamelijk geconcentreerd bij het inloophuis op de Transformatorweg 6. Hier zit een gespecialiseerd team van twaalf maatschappelijk werkers. Zij zijn bekend met de meest voorkomende talen en culturen van de personen die worden opgevangen. Bij de toegang voor een bed in de 24-uursopvang inventariseert een maatschappelijk werker, gezamenlijk met de dakloze persoon, wat de omstandigheden zijn waarin de dakloze persoon zich bevindt, of documenten in orde zijn, welke problematieken aanwezig zijn en wat het perspectief en de motivatie is van de dakloze persoon. Samen stellen zij een toekomstplan op. Onder andere door de inzet van extra maatschappelijk werkers kunnen personen nu effectiever begeleid worden naar bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Dit is al een aanzienlijk verschil met de situatie van vijf jaar geleden, waarbij het perspectief van elke dakloze persoon bij voorbaat lag in het land van herkomst. Tegenwoordig is hier meer variatie in mogelijk. Dit is onder andere te danken aan het project Back2Work van de Regenboog Groep, waarbij de samenwerking met werkgevers wordt opgezocht om de doelgroep terug naar werk te begeleiden. Begeleiding richting de arbeidsmarkt kan nog sterker toenemen wanneer het netwerk met werkgevers en uitzendorganisaties wordt uitgebreid.

Doelgroep

In gemeente Amsterdam zijn voor zowel de minder kwetsbare, als voor de dakloze EU-burgers met verslavings- of psychische problematiek opvangplekken gerealiseerd. Voor de meer kwetsbare groep is de langere perspectiefopvang, voor de doelgroep met veel motivatie zijn er doorpakbedden. Gemeente Amsterdam kijkt niet naar regiobinding.

Betrokken partijen

- HVO-Querido
- De Regenboog Groep
- Veldwerk Amsterdam

¹⁰ Dobre020 is het straatteam van de Regenboog Groep.

- GGD Amsterdam
- Leger des Heils
- Rode Kruis
- (Verslavings)zorgpartijen, zoals JOT en Arkin.

2.2 Utrecht biedt nachtopvang en een doorstroomwoning, beide gericht op werk of terugkeer

Opvangplekken

Vanaf 1 november 2022 heeft de gemeente Utrecht tijdelijk **opvangplekken** voor dakloze EU-burgers gerealiseerd door **de Tussenvoorziening** op de opvanglocatie **de Stadsbrug**. Deze opvangplekken bieden (doorlopende) nachtopvang, dakloze EU-burgers zijn hier welkom van 21.00 uur tot 08.00 uur. In 2023 en 2024 worden deze opvangplekken gefinancierd vanuit de middelen van de pilot. Er zijn 20 plekken beschikbaar op slaapzalen. Utrecht biedt maatwerk qua duur van de opvang; gemiddeld verblijven dakloze EU-burgers hier drie tot zes weken. In 2024 wordt de nachtopvang verbouwd (vanuit de pilotgelden) waarbij een aparte, veilige slaapzaal wordt ingericht voor vrouwen.

Daarnaast is vanuit de pilot in november 2023 een **doorstroomwoning** gerealiseerd in de Utrechtse wijk Lombok. Deze woning is een 24-uursopvang en biedt ruimte voor maximaal vijf personen die hier voor een langere tijd (gemiddeld een tot anderhalve maand) kunnen verblijven. De verwachting is dat er twaalf tot vijftien mensen per jaar geholpen kunnen worden. In de woning is 24-uursbegeleiding aanwezig door een ervaringsdeskundige vanuit Barka. Daarnaast is er in de middagen een tweede ervaringsdeskundige aanwezig in de woning die de cliënten begeleidt. Ook medewerkers van Barka gaan regelmatig naar de woning om gesprekken te voeren en hulp te bieden. Van de deelnemers wordt verwacht dat zij regelmatig naar het kantoor van Barka komen voor gesprekken met de psycholoog en overige vragen (dit geldt ook voor personen die verblijven in de nachtopvang). Het is een bewuste keuze om deelnemers naar het kantoor te laten komen omdat zij hierdoor geactiveerd en gemotiveerd worden.

Medewerkers van Barka bieden niet alleen hulp bij het zoeken naar werk maar informeren deelnemers in de doorstroomwoning ook over sociale rechten en regelingen, uitkeringen en verzekeringen in Nederland. Om in de doorstroomwoning te mogen verblijven moeten dakloze EU-burgers zich onthouden van drugs en alcohol, motivatie tonen om werk te zoeken of terug te keren naar land van herkomst en gesprekken houden met de psycholoog van Barka. De meeste mensen die in de doorstroomwoning verblijven, verbleven eerder ook in de nachtopvang. Barka bepaalt wie er in de woning mag en kan verblijven. In de woning ligt de nadruk op het creëren van een thuisgevoel. Daarom worden er veel gezamenlijke activiteiten ondernomen. Daarnaast is het creëren van een thuisgevoel belangrijk zodat deelnemers tot rust komen en weer eigenwaarde krijgen. Kleinschaligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor succes.

Ook wordt er vanuit de pilot samengewerkt met Jellinek, aanbieder van verslavingszorg. Bij Jellinek zijn geen vaste plekken gereserveerd, maar verslaafde dakloze EU-burgers kunnen hier soms tien dagen een detoxbehandeling ondergaan. Na deze behandeling kunnen zij vaak terecht in de doorstroomwoning om verder te werken aan herstel en niet terug te vallen. Dakloze EU-burgers kunnen daarnaast terecht in de Winterkouderegeling.

Begeleiding en ondersteuning

Barka heeft **extra medewerkers** kunnen aannemen die de doelgroep activeren, begeleiden en ondersteunen. Het gaat hier om extra outreachende medewerkers die Pools, Bulgaars en/of Roemeens spreken en een Poolssprekende psycholoog. Ook was er in 2023 een Spaans en Portugees sprekende medewerker aangenomen; deze is helaas vertrokken en het is nog niet gelukt om vervanging te realiseren. De medewerkers van Barka bieden ondersteuning en begeleiding aan in de nachtopvang op de Stadsbrug, in de doorstroomwoning, bij hen op kantoor of op straat. Barka biedt perspectief op twee manieren voor de doelgroep. Enerzijds ondersteunt Barka de doelgroep bij repatriëring naar land van herkomst en anderzijds ondersteunt Barka bij begeleiding terug naar werk, het liefst inclusief een woning. Daarnaast heeft Barka **extra communities** opgezet in Polen en één in Roemenië. Bij repatriëring terug naar land van herkomst kunnen dakloze EU-burgers ervoor kiezen om in één van de Barka communities te gaan wonen. In deze

communities werken ook ervaringsdeskundigen, die ondersteuning bieden bij dagstructuur en werk. Voor mensen die geen eigen netwerk hebben om naar terug te keren, bieden deze communities perspectief voor duurzame repatriëring naar land van herkomst.

Ook de bekostiging van de **EU-medewerker** van het Leger des Heils wordt gefinancierd vanuit de pilotmiddelen. Haar taken bestaan bijvoorbeeld uit outreachende begeleiding aan dakloze EU-burgers. Dit doet zij samen met onder andere Barka. Daarnaast probeert zij de rechthebbende EU-burgers een stem te geven door hier actief (landelijk) voor te lobbyen. Dakloze EU-burgers die wel recht hebben op sociale voorzieningen worden op dit moment vaak niet toegelaten tot het sociale stelsel. Tot slot is ook een deel van de pilotmiddelen ingezet voor de **verbouwing van de ziekenboeg** in de inloopvoorziening van het Leger des Heils. Het gaat hierbij om bedden beschikbaar stellen voor dakloze mensen (waaronder EU-burgers) om aan te sterken na een ziekenhuisverblijf of om een ziekenhuisverblijf te voorkomen. In de inloopvoorziening zijn dakloze EU-burgers ook welkom, maar deze voorziening wordt niet vanuit de middelen betaald. Wij 3.0 speelt ook een rol in de begeleiding en activering van deze doelgroep in de nachtopvang, maar zij worden niet betaald vanuit de middelen van de pilot.

Doelgroep

De nachtopvang richt zich op dakloze EU-burgers met perspectief en motivatie. Op dit moment wordt de nachtopvang verbouwd, zodat er een aparte vrouwenslaapzaal komt. Voor de doorstroomwoning gelden dezelfde criteria als voor de nachtopvang. Hierin verblijven ook vaak mensen die uitstromen vanuit een detoxprogramma. In Utrecht kunnen af en toe ook dakloze EU-burgers met medische problematiek, bijvoorbeeld ter revalidatie na een ziekenhuisopname, in de ziekenboeg van het Leger des Heils verblijven. Mensen met verslavingsproblematiek kunnen een tiendaags detoxprogramma volgen bij de lokale verslavingszorgaanbieder. Voor toegang tot de opvang wordt gecheckt op regiobinding, maar dit is geen uitsluitend criterium. Kwetsbaarheid en perspectief zijn hierin belangrijker.

Betrokken partijen in uitvoering opvang

- Tussenvoorziening (opvang)
- Barka (toeleiding, begeleiding en activering)
- Wij 3.0 (activering)

Overig

- Leger des Heils
- Team Sociaal Medische Zorg
- Procesregisseur GGD
- Veiligheidspartners (BOA, politie en AVIM)
- Altrecht
- Jellinek

2.3 Rotterdam biedt één week 24-uursopvang met ondersteuning gericht op werk of terugkeer

Opvangplekken

In Rotterdam is vanuit oudsher een dagopvanglocatie waar dakloze EU-burgers terecht kunnen voor vragen. Vanuit deze locatie worden ze begeleid naar de juiste ondersteuning. Rotterdam biedt een ondersteuningstraject gericht op terugkeer naar werk of land van herkomst aan voor dakloze EU-burgers die geen toegang hebben tot sociale voorzieningen. Als onderdeel van het ondersteuningstraject wordt er kortdurende opvang van maximaal één week geboden. Vooruitlopend op de pilotmiddelen is Rotterdam in juni 2022 gestart met vijf pilotplekken voor dakloze EU-burgers in hetzelfde pand als de LVV (Landelijke Vreemdelingenvoorziening) bij het Leger des Heils. Vanuit de pilotmiddelen is de aanpak geïntensiveerd en zijn de vijf nachtopvangplekken uitgebreid naar **tien 24-uursopvangplekken** voor dakloze EU-burgers. Als een dakloze EU-burger aangeeft mee te willen werken aan perspectief en dit perspectief is realistisch, kan als onderdeel van het ondersteuningstraject gebruikgemaakt worden van maximaal één week opvang. Hiervoor zijn acht van de tien plekken beschikbaar.

Voorafgaand aan het verblijf in de opvang wordt bepaald waar iemand naar toe werkt (werk of terugkeer) en wat het hulpverleningsplan is. De screening voor de opvang en perspectief gebeurt door de medewerkers van het Leger des Heils en deelnemers kunnen zichzelf aanmelden of via Barka of Stichting de Ontmoeting. Ook zijn twee van de tien plekken beschikbaar voor langere opvang. Hier kunnen kwetsbare dakloze EU-burgers langer terecht (drie tot vier weken) als er sprake is van medische kwetsbaarheid, bijvoorbeeld verslavingsproblematiek en/of psychische klachten. Op de opvanglocatie is ook verpleegkundige zorg aanwezig. Daarnaast voert de gemeente Rotterdam gesprekken met verslavingszorgaanbieder Antes, om de plekken voor dakloze EU-burgers met verslavingsproblematiek dichterbij de verslavingszorg te kunnen organiseren. Op dit moment wordt er sporadisch een detoxprogramma van enkele dagen aangeboden aan dakloze EU-burgers, op voorwaarde dat zij daarna terugkeren naar land van herkomst.

Naast (uitgebreide) opvang vanuit de pilotmiddelen, bestaan er in Rotterdam ook andere opvangvormen (die niet worden gefinancierd vanuit de pilotmiddelen) waar dakloze EU-burgers terecht kunnen. Zo kent Rotterdam een Winterkouderegeling waar ook dakloze EU-burgers terecht kunnen. Daarnaast heeft de gemeente vanaf 1 juni 2024 een nieuwe opvang met 60 plekken voor dakloze EU-burgers opgezet. Hier kunnen dakloze burgers zes tot acht weken verblijven. In deze opvang wordt het uitstroomperspectief bepaald tijdens het traject en niet al aan de voorkant, zoals bij de bovengenoemde opvang van één week. In deze opvang kunnen ook dakloze EU-burgers met psychische of verslavingsproblematiek terecht. Hiervoor wordt onder andere de samenwerking met Antes opgezocht.

Begeleiding en ondersteuning

De begeleiding die geboden wordt vanuit het ondersteuningstraject wordt verzorgd door **Barka** en **de Ontmoeting**. Beide organisaties hebben extra medewerkers (veldwerkers) specifiek voor EU-burgers aangenomen gefinancierd vanuit de pilotmiddelen. Deze medewerkers werken outreachend om de doelgroep actief te benaderen en om met hen in contact te komen. Als er contact is, bieden zij ondersteuning bij terugkeer naar werk of naar land van herkomst. Daarnaast kunnen EU-burgers zich zelf laagdrempelig melden bij de Ontmoeting en Barka voor ondersteuning. Ook **straatdokters** zijn nauw betrokken bij de aanpak van gemeente Rotterdam, zij kunnen ook mensen aandragen voor opvang en begeleiding.

Doelgroep

De acht opvangplekken voor een week richten zich op de dakloze EU-burgers die snel perspectief hebben en gemotiveerd zijn om mee te werken. Het uitstroomperspectief wordt voorafgaand aan de opvang bepaald. Voor dakloze EU-burgers met medische kwetsbaarheid, verslavingsproblematiek en/of psychische klachten zijn de twee plekken van drie tot vier weken bedoeld. Daarnaast kunnen dakloze EU-burgers soms een detoxprogramma volgen bij de lokale verslavingsaanbieder. De nieuwe opvang zal zich richten op dakloze EU-burgers met perspectief en motivatie, maar waarbij het uitstroomperspectief pas bepaald wordt tijdens het verblijf in de opvang. Gemeente Rotterdam controleert daarnaast op regiobinding.

Samenwerking, veiligheid en zorg

Gemeente Rotterdam voert casusregie, procesregie en ketenregie op de aanpak EU-burgers. De casusregisseur bepaalt de toegang tot de opvang en monitort de voortgang per casus. Daarnaast spelen de casus- en procesregisseurs een belangrijke rol in de verbinding tussen zorg en veiligheid. De samenwerking tussen zorg en veiligheid is onderscheidend voor de Rotterdamse aanpak. Rotterdam doet elke week een integrale actie om alle buitenslapers, ongeacht welke nationaliteit, op te sporen en toe te leiden naar de juiste ondersteuning. Bij de integrale actie zijn partijen vanuit zorg en veiligheid betrokken: zoals Barka, de Ontmoeting, veiligheidsregisseur, politie, handhaving en de vreemdelingenpolitie (AVIM). Zij gaan wekelijks gezamenlijk de straat op om de buitenslapers te bezoeken. In eerste instantie wordt ingezet op zorg, maar als dat vastloopt kunnen er drangtrajecten volgen. Deze zorg- en veiligheidsaanpak is van toepassing op alle buitenslapers. De gemeente heeft in het afgelopen jaar nog intensiever ingezet op deze samenwerking, onder andere om het proces van gedwongen terugkeer, indien nodig, makkelijk te maken.

Betrokken partijen in uitvoering opvang

- Leger des Heils (opvang)
- Barka (toeleiding, begeleiding en activering)
- Stichting de Ontmoeting (toeleiding, begeleiding en activering)
- Casusregisseurs gemeenten (toegang)

Overig

- Straatdokters
- Veiligheidspartners (AVIM, politie, handhaving)
- Verslavingszorgaanbieder Antes

2.4 Den Haag heeft geen kortdurende opvang; partijen werken hard aan ondersteuning doelgroep

Opvangplekken

Dakloze EU-burgers kunnen in Den Haag terecht bij het Daklozenloket van de gemeente. Daar wordt gekeken of zij toegang hebben tot sociale voorzieningen en naar welke partij zij moeten worden doorverwezen. Indien zij voldoende Wmo-rechten hebben opgebouwd, kunnen ze terecht in de reguliere Maatschappelijke Opvang. Voor de overige dakloze burgers is de Permanente Winteropvang (PWO) en de Winterkouderegeling (WKR). Daarnaast kunnen dakloze EU-burgers sporadisch gebruikmaken van hotels kort voor vertrek (voornamelijk in de zomermaanden) of bij complexe problematiek.

De **Permanente Winteropvang** (PWO) is jaarlijks geopend van 1 november tot en met 31 maart en wordt uitgevoerd door het **Leger des Heils**. De PWO biedt 24 uur per dag onderdak aan 120 personen. Hier kunnen dak- en thuisloze mensen terecht met regiobinding rondom de gemeente Den Haag, kwetsbare, ongedocumenteerde dakloze mensen met fysieke klachten en **EU-burgers met een fysieke zorgvraag of ter overbrugging naar werk of herkomstland**. Dit betekent dat niet alle dakloze EU-burgers toegang hebben tot de opvang. De desbetreffende personen worden via Barka of het Haagsstraatteam aangemeld hiervoor. De PWO is een 24-uursopvang waar degenen die verblijven in de opvang overdag persoonlijke begeleiding krijgen en kunnen werken naar een duurzame uitstroom.

In de winter van 2022-2023 werden er vanuit de doelgroep, dakloze EU-burgers, enkel zeer kwetsbare personen als uitzondering toegelaten in de PWO. Aangezien dakloze EU-burgers in principe geen doorstroommogelijkheden hebben na de winteropvang, is het niet mogelijk voor deze doelgroep de transitiefunctie van de PWO (wanneer de PWO sluit hebben de dakloze mensen duurzame uitstroommogelijkheid) goed invulling te geven.¹¹ De gemeente besloot daarom in principe **geen toegang te geven tot de PWO voor deze doelgroep**. EU-burgers konden wel gebruikmaken van de Winterkouderegeling (WKR).¹² De gemeente gaf aan in de winter van 2023-2024 meer mensen vanuit de doelgroep toe te willen laten in de PWO. In de praktijk werd de PWO echter voornamelijk gebruikt als extra Maatschappelijke Opvang vanwege de druk op de opvang. Dit betekende dat bijna alleen dakloze EU-burgers waarvan bepaald is dat zij toegang tot sociale voorzieningen hebben verbleven in de PWO. Sporadisch verbleef een dakloze EU-burger zonder die toegang in de PWO. In dat geval ging het om iemand met medische kwetsbaarheid of ter overbrugging voorafgaand aan terugkeer naar land van herkomst. Sporadisch (voornamelijk in de zomermaanden wanneer de PWO gesloten is) worden er dakloze EU-burgers opgevangen in hotels. Het gaat dan om overbruggingsopvang voor mensen die terugkeren naar land van herkomst.

Naast de plekken in PWO, hotels en WKR is er tot op heden **geen specifieke opvang voor dakloze EU-burgers gerealiseerd in Den Haag**. Partijen in het veld geven aan dat dit een vereiste is om de situatie van de dakloze EU-burgers niet te laten verslechteren. Zonder opvang kan de doelgroep niet tot rust komen en niet werken aan perspectief. Ook de gemeente onderschrijft dit. De gemeente geeft in de plannen voor huisvesting van kwetsbare doelgroepen 2023-2024 en de plannen voor de PWO 2023-2024 wel aan **prioriteit te geven aan het organiseren van een structurele**

¹¹ GGD Rapportage PWO 2022-2023, [Permanente winteropvang 2023/2024 Gemeente Den Haag \(raadsinformatie.nl\)](https://www.raadsinformatie.nl)

¹² [Permanente winteropvang 2023/2024 Gemeente Den Haag \(notubiz.nl\)](https://www.notubiz.nl)

opvang voor kwetsbare EU-burgers ten behoeve van terugkeer naar werk of herkomstland. In het actieprogramma 'Arbeidsmigratie in goede banen' van de gemeente wordt de ambitie gemeld om plekken te creëren of te reserveren voor kortdurende opvang van maximaal drie weken.¹³

Op dit moment verlopen hierover gesprekken met de verschillende betrokken partijen in de gemeente. Voornamelijk het vinden van een passende locatie heeft het opzetten van de opvang vertraagd.¹⁴ Op dit moment is een pand in beeld dat onderzocht wordt op geschiktheid en nodige verbouwingen. Met de instellingen wordt onderzocht of een specifieke EU-opvang of een mix van doelgroepen de beste invulling is. Het doel is om dit uiterlijk in Q3 van 2024 te realiseren.

Daarnaast is er een aparte inloop met douchegelegenheid gecreëerd waarvan zorgmijdende dakloze EU-burgers met complexe problematiek gebruik kunnen maken (niet vanuit de pilotmiddelen). Hier is plaats voor 15 personen per dag.

Begeleiding en ondersteuning

Dakloze EU-burgers kunnen voor hulp en ondersteuning terecht bij het dak- en thuislozenloket van de gemeente. Daar wordt gekeken of de dakloze EU-burger toegang heeft tot de reguliere opvang of er wordt een afspraak gemaakt voor een intakegesprek bij Barka. Medische problematiek kan van daaruit doorverwezen naar de dienstverlening door straatarts en straatverpleegkundige die onder andere aanwezig zijn in de PWO en de WKR. De positie van Barka is daarnaast ook versterkt. Barka heeft meer personeel aangenomen, waardoor er meer ondersteuning mogelijk is. De toegang tot zorg is versterkt via werkafspraken tussen Barka, gemeente en de behandelaars van Parnassia GGZ en Brijder verslavingszorg. Barka kan cliënten rechtstreeks melden zodat behandeling gefinancierd uit de CAK-regelingen tot stand komt.

Daarnaast is de adviesfunctie en advisering van Barka dit jaar versterkt door de realisatie van het Centraal Informatiepunt. Dit kantoor dient als vaste basis voor de medewerkers met overlegruimtes en spreekkamers. Die locatie is tevens de basis voor ondersteuning aan de brede doelgroep EU-burgers. Dat omvat een Mobiel Team met zes medewerkers dat met een busje actief is op plekken in de stad waar veel arbeidsmigranten zijn en hen voorziet van ondersteuning en gratis advies. Daarnaast gaat Barka samen met één van de boswachters van de gemeente wekelijks langs bij de dakloze EU-buitenslapers, die in tentjes in het bos verblijven. Zij bespreken de behoeften van de doelgroep en proberen hen verder te helpen. Ook wanneer tenten moeten worden ontruimd trekken Barka en de boswachter samen op. De taal- en cultuurkennis van Barka helpt dit soepel te laten verlopen.

Naast Barka en de boswachter zijn ook andere partijen betrokken bij de doelgroep. Andere veldwerkers zoals het Straat Consulaat, de Haagse Soepbus en het Leger des Heils dragen bij aan het ondersteunen van de dakloze EU-burgers in de gemeente. Met de partijen op straat is een regulier overleg ingericht rond EU-buitenslapers, waarin naast de veldwerkers van Straatteam, Straatconsulaat, particuliere hulpverleners en handhaving deelnemen. Op basis van vindplekken is dit het 'bos- en botenoverleg' genoemd. Dit overleg is aanvullend op een casuïstiekoverleg waarin politie, AVIM, Barka en Straatteam de meest complexe en overlast gevende dak- en thuislozen bespreken en van een aanpak voorzien.

Doelgroep

In Den Haag kunnen dakloze EU-burgers met toegang tot sociale voorzieningen terecht in de reguliere Maatschappelijke Opvang, mits zij aan de voorwaarden voor Maatschappelijke Opvang voldoen (problemen op meerdere leefgebieden). Daarnaast maakt gemeente Den Haag sporadisch uitzonderingen voor dakloze EU-burgers met medische kwetsbaarheid, psychische en/of verslavingsproblematiek zonder toegang en laat hen toe tot de PWO. Ter overbrugging op terugkeer naar land van herkomst kunnen dakloze EU-burgers soms ook opvang krijgen in de PWO of in hotels. Er worden daarnaast op dit moment afspraken gemaakt met de verslavingszorgaanbieder en de ggz-

¹³ [RIS316674 Bijlage - Programma Arbeidsmigratie in goede banen \(raadsinformatie.nl\)](#)

¹⁴ [Permanente winteropvang 2023/2024 Gemeente Den Haag \(notubiz.nl\)](#)

zorgaanbieder om bij hen plekken in te regelen voor de doelgroep. Om opvang te krijgen, wordt naar regiobinding gekeken doordat de persoon in kwestie bekend moet zijn bij het straatteam of bij Barka in Den Haag.

Betrokken partijen

- Barka
- Leger des Heils
- Brijder
- Parnassia
- AVIM, politie
- Handhaving BOA gemeente Den Haag
- Boswachters Staatsbosbeheer

2.5 Eindhoven heeft separate 24-uursopvang georganiseerd voor gemotiveerde dakloze EU-burgers

Opvangplekken

In de gemeente Eindhoven is sinds december 2023 een kortdurende opvang opgezet voor dakloze EU-burgers die regiobinding hebben met de gemeente. De afgelopen jaren was de doelgroep al welkom in de winternoodopvang georganiseerd door Stichting Springplank. De winternoodopvang is een nachtopvang die opent wanneer 's nachts de gevoelstemperatuur 0 graden of kouder is (meestal in de loop van november) en weer sluit in het voorjaar wanneer de (gevoels)temperatuur weer oploopt. Deze nachtopvang bood vorig jaar plek aan 70 dak- en thuislozen, waarvan in de afgelopen jaren ongeveer 70% bestond uit dakloze EU-burgers die geen gebruik konden maken van reguliere opvang.¹⁵ Vanwege het gebrek aan een passend gebouw op een vaste locatie in de stad, is er twee jaar geleden gekozen om een paviljoen voor de winternoodopvang op te zetten op braakliggend terrein. Dit is de gemeente, aanbieder en omwonenden goed bevallen. Zowel de gemeente als uitvoerende partijen en de doelgroep zelf waren positief over de ruimte, kleinere slaapzalen en voorzieningen in het paviljoen. Met de huidige krapte op de woningmarkt ziet de gemeente Eindhoven het paviljoen als een goede tijdelijke oplossing. Gemeente Eindhoven is wel op zoek naar een vaste locatie voor de winternoodopvang (en eventueel de kortdurende opvang). Het vinden van een geschikte locatie is niet eenvoudig. Daarnaast ervaart de gemeente veel weerstand bij buurtbewoners van potentiële locaties voor (maatschappelijke) opvang.

Vanuit de middelen van het ministerie van VWS en voor het grootste gedeelte uit eigen aanvullende middelen vanuit de gemeente is er dit jaar naast de winternoodopvang een apart paviljoen neergezet voor de pilot 'kortdurende opvang'. De pilot heeft 15 plekken. Hierdoor blijven er 55 plekken over in de winternoodopvang. Het Leger des Heils is verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze opvang. Zij werken in deze pilot samen met Barka. Ook is samenwerking met Stichting Springplank nodig, gezien het paviljoen van de kortdurende opvang dakloze EU-burgers naast de winternoodopvang staat en de doelgroep in de winter verblijft in de winternoodopvang. De nieuwe kortdurende 24-uursopvang is volledig gescheiden van de winternoodopvang en heeft zijn eigen voorzieningen. De deelnemers delen hier met twee personen een kamer. Er is een eenpersoonskamer om bijvoorbeeld een vrouw op te kunnen vangen. De plekken zijn tien maanden lang (vanaf 7 december 2023) beschikbaar. In de opvang is plek voor 15 EU-burgers die in principe maximaal drie weken verblijven in de opvang. Indien nodig kan de verblijfsduur één keer verlengd worden met nog maximaal drie weken. Drank- en drugsgebruik is niet toegestaan in de opvang.

Via verschillende veldpartijen worden deelnemers aangedragen bij het Regieteam (gemeentelijke toegang) van de gemeente Eindhoven. In praktijk is dit voornamelijk Barka in samenspraak met het Leger des Heils. Zij beoordelen voorafgaand of iemand gemotiveerd genoeg is om mee te werken en goed uit te kunnen stromen. Het Regieteam kijkt vervolgens of iemand binding heeft met de regio Eindhoven en bepaalt op basis daarvan of iemand deel mag nemen aan de pilot.

¹⁵ [Winternoodopvang | Gemeente Eindhoven](#)

Door deze eisen richt de pilot zich hoofdzakelijk op de eerste twee doelgroepen volgens de indeling van VWS. Af en toe verblijven er personen die behoort tot de derde categorie volgens de indeling van VWS. De groep die al lang op straat leeft met multiproblematiek heeft meestal te weinig perspectief om in de voorziene doorlooptijd van de opvang te stabiliseren en te werken aan concrete doelen. Als na evaluatie van de pilot bij de eerste twee doelgroepen blijkt dat de pilot ook kan slagen bij de 'zwaardere' doelgroep, kunnen zij eventueel ook in grotere aantallen toegelaten worden.

Tot voor kort waren alle dakloze EU-burgers overdag ook welkom in de centrale inloopvoorziening van de gemeente. Om toegang te krijgen tot de centrale inloop dienen dakloze EU-burgers die zich melden te beschikken over een hulpvraag en moeten zij zich aantoonbaar inzetten voor hun toekomstperspectief. Op deze manier wil de gemeente enige urgentie creëren om mee te werken aan toekomstperspectief. Dakloze EU-burgers die niet gemotiveerd zijn om aan perspectief te werken worden aangemoedigd om toch naar Barka te gaan en het anders zo onprettig mogelijk te maken om in Eindhoven te verblijven. Dakloze EU-burgers kunnen nog wel terecht in inloopvoorziening 't Hemeltje die vanuit eigen middelen wordt gefinancierd.

Begeleiding en ondersteuning

Voorafgaand aan een traject in de opvang stelt een begeleider van het Leger des Heils een **activeringsplan** op met de desbetreffende deelnemer. Hierin worden verschillende doelen opgesteld. Er zijn twee mogelijke routes die een deelnemer kan doorlopen: toeleiding naar werk met huisvesting of naar terugkeer naar land van herkomst. De focus ligt op het borgen van een dagstructuur, het vergroten van de zelfredzaamheid, het bevorderen van de leefstijl en eventueel het zoeken naar werk. Zo moeten de deelnemers bijvoorbeeld zelf de locatie schoonhouden. De eerste dagen in de opvang staan in het teken van tot rust komen, daarna gaan de deelnemers aan de slag met hun activeringsplan.

Vanuit het Leger des Heils is er op **doordeweekse dagen acht uur per dag begeleiding** aanwezig, in het weekend is dit vier uur per dag. Het Leger des Heils is verantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding en het ondersteunen bij het activeringsplan van de deelnemers. Daarnaast is er 24/7 beveiliging aanwezig op de locatie. Het Leger des Heils heeft een beveiligingsbedrijf gekozen dat goed om kan gaan met de doelgroep, zodat ook zij bijdragen aan herstel en een fijn contact hebben met de deelnemers van de pilot. Daarnaast zijn er tweemaal drie uur per week **medewerkers van Barka aanwezig** op de locatie. Zij helpen de deelnemers richting werk (zoeken van vacatures, opstellen van een cv, et cetera) of terugkeer (contact met een community in land van herkomst bijvoorbeeld). De deelnemers kunnen ook bij het kantoor van Barka terecht, voornamelijk voor praktische zaken (tickets voor terugreis, paspoort, et cetera). Ook wordt er samengewerkt met andere veldpartijen voor ander type ondersteuning en zorg. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met de Straatdokter in geval van medische behoeften.

Daarnaast heeft het Leger des Heils uit eigen initiatief en met eigen middelen een Poolssprekende veldwerker aangenomen om de doelgroep te ondersteunen. De veldwerker werkt 24 uur outreachend op straat en is één dag aanwezig op de opvanglocatie. Indien nodig wordt deze verdeling aangepast.

Doelgroep

De pilotopvang richt zich op dakloze EU-burgers die gemotiveerd zijn om mee te werken. Daarnaast wordt er gekeken naar regiobinding. Dakloze EU-burgers die al langer bekend zijn in de regio Eindhoven krijgen voorrang. Indien er plekken beschikbaar zijn, kunnen ook dakloze EU-burgers uit omliggende regio's toegang krijgen. Maatwerk is hierin mogelijk.

Betrokken partijen in uitvoering opvang

- Leger des Heils (opvang)
- Barka (toeleiding, begeleiding en activering)
- Regieteam Eindhoven (toegang)

Overig

- Stichting Springplank

- 't Hemeltje
- Ervaring die Staat
- AVIM
- Lumens
- Informatiepunt Zuidoost Brabant
- Straatarts / Clematis
- Impower Social Impact

2.6 Venlo zet pilot in voor uitbreiding van Barka via straathoekwerker en opvang in hotels

Opvangplekken

Sinds mei 2023 heeft gemeente Venlo opvangplekken in hotels gerealiseerd vanuit de pilotmiddelen. Zij stellen een bedrag beschikbaar aan Barka, waarmee zij op basis van maatwerk kortdurende opvang en begeleiding realiseert voor dakloze EU-burgers. Dakloze EU-burgers worden opgevangen in hotels. Barka werkt samen met enkele hotels, verspreid door de stad Venlo. Het aantal plekken dat beschikbaar is, verschilt per hotel. De maximale verblijfsduur van een dakloze EU-burger in een hotel is twee tot drie nachten. Barka schat per persoon in welke verblijfsduur nodig is. Deze termijn kan verlengd worden wanneer er sprake is van complexe (meervoudige) problematiek, bijvoorbeeld wanneer een persoon medische zorg ontvangt voor herstel.

Daarnaast kunnen dakloze EU-burgers terecht in de winteropvang, een nachtopvang die geopend is wanneer de gevoelstemperatuur drie dagen achter elkaar -3°C of één dag -5°C is. Op dit moment voert de gemeente gesprekken met huisvestinglocaties om eventueel crisisbedden in te kunnen regelen voor de doelgroep en onderzoekt de gemeente de mogelijkheden voor eventuele additionele opvang.

Begeleiding en ondersteuning

EU-burgers kunnen in Venlo terecht in verschillende inloophuizen, waaronder een inloophuis van Barka specifiek voor EU-burgers. Zij kunnen hier terecht voor hulp en ondersteuning, maar ook voor ontbijt bijvoorbeeld. Daarnaast is er een wasmachine en zijn er douches op locatie aanwezig die gebruikt mogen worden. Dagelijks komen hier 20-30 dakloze burgers. Vanuit de inloopvoorziening worden dakloze EU-burgers geholpen met terugkeer naar land van herkomst of het zoeken van werk.

Daarnaast is er vanuit de extra gelden een **straathoekwerker** ingezet. Deze straathoekwerker is in dienst bij Barka. Het doel van de straathoekwerker is ingezet om meer inzicht te krijgen in de doelgroep. Hierdoor is er nu een beter beeld van de dakloze EU-burgers, bijvoorbeeld de aantallen en plekken waar zij verblijven. Ook in de komende tijd wordt hier nog meer op ingezet door de straathoekmedewerker. Door de outreachende aanpak wordt de doelgroep actief bevraagd. Voorheen werden inzichten in de doelgroep enkel opgehaald doordat dakloze EU-burgers zich uit zichzelf meldden bij Barka. Dakloze EU-burgers worden door de straathoekwerker ook actief bevraagd op hun ondersteuningsbehoeften. De straathoekwerker kan de doelgroep motiveren om hulp in te schakelen bij onder andere het begeleiden naar werk of een veilige terugkeer naar het land van herkomst bewerkstellingen. Naast het ophalen van inzichten over de doelgroep en ondersteuningsbehoeften in kaart brengen, heeft de straathoekwerker ook een signaleringsfunctie. Complexe casuïstiek wordt ter bespreking aangeboden op regionale verbindingstafels. Vanuit deze verbindingstafels worden opvolgingsacties in kaart gebracht en doelgerichte acties uitgezet.

Daarnaast is gemeente Venlo aan de slag om een **regionaal outreachend team** op te zetten voor dakloze EU-burgers bij hun zorg- en veiligheidshuis om de druk op Barka te verminderen. Dit wordt niet vanuit de pilotmiddelen gefinancierd. De wervingsprocedure hiervoor is afgerond. Het team zal bestaan uit twee straathoekwerkers, waaronder ten minste één ervaringsdeskundige en een schakelfunctionaris die in gesprek gaat met overheden, ondernemers en huisvesters om hen aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de doelgroep.

Ondanks dat het positief is dat vanuit de extra beschikbaar gestelde middelen de werkzaamheden van Barka uitgebreid zijn, blijkt het beschikbare budget nog niet toereikend voor gemeente Venlo. Dit is te danken aan een forse toename van het aantal dakloze EU-burgers in gemeente Venlo. Kenmerkend voor de Venlose context is de grensregio met Duitsland. Er lijkt een aanzuigende werking te zijn voor dakloze EU-burgers, die zich vestigen tussen Venlo en Duitsland. Een van de factoren die hieraan bijdraagt, is het verschil in dagen waarop maaltijden worden verstrekt aan dakloze EU-burgers. Zo worden maaltijden in Duitsland verstrekt in het weekend, terwijl dit in Venlo doordeweeks gebeurt. Dakloze EU-burgers pionieren daarom tussen Venlo en Duitsland.

Doelgroep

In het inloophuis zijn alle dakloze EU-burgers welkom. Daarnaast worden sporadisch mensen opgevangen in hotels. Barka bepaalt wie hiervoor in aanmerking komt. In de praktijk zijn dit vooral vrouwen, gezinnen met kinderen en mensen met medische problematiek. Alleen de meest kwetsbare dakloze EU-burgers worden dus opgevangen.

Betrokken partijen

- Barka (uitvoering pilot)
- Hotels (opvang)
- Straathoekwerker
- Zorg- en veiligheidshuis Noord-Limburg
- Charitatieve instellingen
- Bemoeizorg
- Moveoo
- Leger des Heils
- Emmaus
- Breed netwerk van maatschappelijke ketenpartners

2.7 Gemeenten bieden vaak combinatie van opvang en begeleiding; invulling verschilt per gemeente

We zien dat bijna alle pilotgemeenten een combinatie van opvang en begeleiding bieden voor dakloze EU-burgers om hen perspectief te bieden. Gemeenten kiezen voor verschillende soorten opvangplekken in de pilot: plekken in de nachtopvang, (separate) 24-uursopvang, een doorstroomwoning of opvang in hotels. De vorm van de opvangplekken varieert ook van éénpersoonkamers tot aan slaapzalen. Naast de soort opvang, varieert ook de maximale verblijfsduur van de opvang per pilotgemeente van enkele dagen tot een halfjaar. Gemeenten geven aan dat de lokale politieke context van invloed is op de gekozen verblijfsduur van de opvang. Daarnaast hebben gemeenten de ervaring en het advies van uitvoeringsorganisaties, zoals Barka en De Regenboog Groep, meegenomen in het bepalen van de maximale verblijfsduur. Venlo biedt bijvoorbeeld maximaal enkele dagen een opvangplek aan in een hotel. In Rotterdam mogen dakloze EU-burgers maximaal één week in de 24-uursopvang verblijven en in Amsterdam mogen ze maximaal zes maanden in de 24-uursopvang verblijven. Eindhoven en Utrecht zitten hier tussen in en hanteren drie tot zes weken voor de verblijfsduur in de nachtopvang (Utrecht) of 24-uursopvang (Eindhoven). De verblijfsduur is daarnaast ook afhankelijk van de doelgroep waarop de opvang zich richt. De relatief lichte doelgroep met perspectief en motivatie wordt minder lang opgevangen, dan de doelgroep met multiproblematiek.

Barka speelt in vijf van de zes pilotgemeenten een belangrijke rol in de begeleiding en ondersteuning van dakloze EU-burgers bij terugkeer naar werk of land van herkomst. In Amsterdam heeft De Regenboog Groep deze rol. Veelal worden hier voorafgaand en aan het begin van de opvangperiode concrete plannen en afspraken over gemaakt met de desbetreffende dakloze EU-burger. Daarnaast spelen opvangorganisaties, zoals het Leger des Heils, HVO-Querido en de Tussenvoorziening ook een belangrijke rol in de pilot door het aanbieden van opvangplekken. We zien dat andere betrokken organisaties, zoals handhaving en outreachende partijen, variëren per gemeenten, afhankelijk van de lokale context.

Het grootste gedeelte van de opvang richt zich op het deel van de dakloze EU-burgers met perspectief op positieve uitstroom (werk of terugkeer naar land van herkomst) en motivatie om mee te werken aan dit perspectief. Dit is de relatief 'lichte' doelgroep. Daarnaast hebben de meeste pilotgemeenten ook afspraken gemaakt met de lokale verslavingszorgaanbieder, zodat dakloze EU-burgers hier een (detox) behandeling kunnen krijgen. Opvang voor de meest kwetsbare groep met multiproblematiek die al lang op straat leven is er enkel in Amsterdam. In geen enkele gemeente wordt de doelgroep ingedeeld volgens de onderverdeling in het Plan van Aanpak op basis van arbeidsverleden.¹⁶ Dit komt ten eerste doordat het indien er sprake is van een arbeidsverleden, dit arbeidsverleden lastig te achterhalen is bij de doelgroep en ten tweede omdat de indeling weinig zegt over het perspectief en de motivatie van de persoon in kwestie.

In veel gemeenten wordt er bij toegang tot de aanmelding op een of andere manier naar regiobinding gekeken. Alleen in Amsterdam is dit niet het geval. Omdat de doelgroep vaak het hele land doorreist van werkplek naar werkplek houdt de regiobindingscheck meestal in dat aan het lokale team van Barka of een inloopvoorziening wordt gevraagd of de persoon in kwestie al langer bekend is bij hen.

2.8 Ook andere gemeenten organiseren opvang voor dakloze EU-burgers vanuit eigen middelen

Naast de zes pilotgemeenten zijn er in Nederland meer gemeenten die opvang hebben gerealiseerd voor de groep dakloze EU-burgers, waaronder de gemeenten Arnhem en Tilburg. In deze paragraaf bespreken we kort hoe zij deze opvang hebben ingericht.

2.8.1 Arnhem

In de gemeente Arnhem zijn **vanaf 1 juli 2024 tien opvangplekken** beschikbaar voor dakloze EU-burgers voor de duur van twee jaar. Vanwege de overlast die deze doelgroep veroorzaakt in de stad besloot de gemeenteraad in de zomer 2023 om een 24-uursopvang te gaan organiseren voor deze doelgroep. In Arnhem ziet de gemeente de groep dakloze EU-burgers toenemen en hun problematiek verergeren. Na het besluit om een opvang in te richten is gestart met het zoeken naar een passende locatie. Dit heeft lang geduurd vanwege de omgevingsvereisten die verbonden zijn aan een opvanglocatie. De lange zoektocht heeft er wel voor gezorgd dat er genoeg tijd was om de afspraken tussen de verschillende samenwerkingspartijen binnen de opvang goed in te regelen.

De opvang wordt een **24-uursopvang** waar dakloze EU-burgers zo kort mogelijk, maar uiterlijk drie tot zes maanden mogen verblijven. Hierbij trekt gemeente Arnhem de verblijfsduur in de opvang voor dakloze EU-burgers gelijk met de reguliere Maatschappelijke Opvang, zodat toegewerkt kan worden naar duurzame uitstroom. De centrale toegang tot deze voorziening is belegd bij de GGD, waarbij de intakes in samenwerking met Barka aan het daklozenloket worden afgenomen. Het Leger des Heils voert de opvang uit en werkt hiervoor samen met Barka, IrisZorg (verslavingszorgaanbieder) en een laagdrempelige particuliere aanbieder van nachtopvang. Ook andere partijen binnen de MO-keten zoals de politie en het Zorg- en veiligheidshuis zullen bijdragen aan de opvang.

2.8.2 Tilburg

In de gemeente Tilburg is er al langere tijd een winteropvang voor dakloze burgers zonder toegang tot sociale voorzieningen waar zij jaarlijks van half november tot april kunnen verblijven. De opzet hiervan werkte goed tot aan de winter 2023-2024. De gemeente merkte dat een deel van de doelgroep niet meer in de winteropvang wilde verblijven (bijvoorbeeld omdat daar middelengebruik niet is toegestaan) omdat haar behoefte veranderde en zij op straat bleef. Dit zorgde voor overlast in de stad. Als reactie hierop is de winteropvang aantrekkelijker gemaakt (langere openingstijden, douchegelegenheden) en is de inzet van Barka in de gemeente geïntensiveerd. Daarnaast zijn er doorlopende opvangplekken voor dakloze EU-burgers gerealiseerd.

¹⁶ [Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Vanuit de DUMO-middelen van het Rijk zijn sinds 1 april 2024 **drie 24-uursopvangplekken** voor dakloze EU-burgers gerealiseerd binnen de reguliere Maatschappelijke Opvang. De plekken zijn in ieder geval tot eind dit jaar beschikbaar. De opvang is bedoeld voor mensen met perspectief en motivatie en waarvan de kans op positieve uitstroom groot is. Daarnaast moet de persoon bekend zijn bij Barka in Tilburg. Barka is verantwoordelijk voor het aandragen van personen voor de plekken. Een vereiste voor toegang tot de opvang is dat de persoon meewerkt met Barka aan een positieve uitstroom. De gemiddelde verblijfsduur in de opvang is drie weken.

Tot nu toe zijn de resultaten positief en stroomt ongeveer twee op de drie personen positief uit. De samenwerking tussen de reguliere maatschappelijke opvang en Barka verloopt goed. Voor de reguliere Maatschappelijke Opvang (MO) is de MO-aanbieder zelf verantwoordelijk voor de eerste intake, voor de EU-burgers zijn zij afhankelijk van wie Barka aandraagt. Hierna volgt een intake gesprek met Barka en met Toegang van de gemeente.

3 Resultaten zijn veelbelovend

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de verschillende pilots. We hebben onder de betrokken pilotgemeenten een format uitgezet waarin zij cijfers over het aantal en type plekken, de doelgroep en de uitstroom konden aanleveren. De pilots zijn op verschillende momenten gestart en leveren daarom ook verschillende resultaten op. Om de pilots zo goed mogelijk te kunnen vergelijken, hebben we de cijfers uitgevraagd over dezelfde periode van een half jaar, namelijk Q4 2023 en Q1 2024. Eerder zijn cijfers aangeleverd per gemeente vanaf de start van de pilot zijn, deze zijn terug te vinden in bijlage C. Per gemeente bespreken we in dit hoofdstuk de bevindingen op basis van de ingevulde formats. Niet alle gemeenten konden alle gevraagde cijfers aanleveren, vaak omdat het bij hen niet op die manier wordt geregistreerd. Ook beschrijven we een aantal algemene bevindingen dat in alle formats naar voren kwam. Tot slot bespreken we in deze paragraaf een aantal andere resultaten en effecten van de pilot dat naar voren kwam tijdens de onderzoeksdagen.

Tabel 3 hieronder geeft een totaal overzicht van de verschillende typen opvang en resultaten in Q4 2023 en Q1 2024 van alle pilotgemeenten. De twee opvanglocaties in Amsterdam (24-uursopvang en nachtopvang) zijn uitgesplitst in de tabel omdat de cijfers voor beide opvanglocaties verschillen en het gemiddelde geen goed beeld geeft van de behaalde resultaten. Het is bovendien belangrijk te vermelden dat in geen van de pilotgemeenten de pilotmiddelen voldeden om de volledige opvang te financieren. Gemeenten hebben hiervoor een deel eigen middelen toegevoegd. Gemeenten geven hierbij aan dat het bouwen aan een duurzame aanpak voor een groeiende groep dakloze EU-burgers lastig is zonder structurele middelen en dekkende middelen. Dit wordt gezien als een groot risico voor de toekomst.

	Amsterdam 1		Amsterdam 2		Utrecht		Rotterdam		Eindhoven		Den Haag		Venlo	
Opvang														
Separate opvang voor EU-burgers?	Ja		Ja		Ja		Ja		Ja		Nee		Nee	
Check op regiobinding?	Nee		Nee		Ja		Ja		Ja		-			
Aantal plekken	40		13		20*		10		15		-		-	
Type opvang	24-uurs		Nacht		Nacht		24-uurs		24-uurs		-		-	
	Q4	Q1	Q4	Q1	Q4	Q1	Q4	Q1	Q4	Q1	Q4	Q1	Q4	Q1
Aantal opgevangen personen	53	50	165	141	90	124	97	111	5**	39				
Gemiddelde verblijfsduur	6 maanden	6 maanden	7*** dagen	8*** dagen	13 dagen	19 dagen	6,4 dagen	6,9 dagen	15 dagen	15 dagen				
Meest voorkomende nationaliteiten (%)	Polen (35,2%)		Polen (35,2%)		Polen (62,2%)		Polen (63,7%)		Polen (66,0%)		Polen (61,3%)		Polen (52,3%)	
	Roemenië (25,6%)		Roemenië (25,6%)		Roemenië (14,4%)		Roemenië (12,1%)		Roemenië (9,3%)		Roemenië (12,6%)		Roemenië (11,4%)	
	Hongarije (6,8%)		Hongarije (6,8%)		Hongarije (6,7%)		Hongarije (6,4%)		Hongarije (5,2%)		Hongarije (9,0%)		Litouwen (11,4%)	
	Bulgarije (3,4%)		Bulgarije (3,4%)		Bulgarije (6,7%)		Letland (5,6%)		Letland (5,2%)		Bulgarije (4,5%)		Portugal (9,1%)	
	Slovenië (3,4%)		Slovenië (3,4%)		Letland (3,3%)		Spanje (4,8%)		Tsjechië (3,1%)		Letland (4,5%)		Hongarije (6,8%)	
Uitstroom														
Toeleiding naar werk	13	7			34	49	37	40	-	24	12		13	5
Terugkeer naar land van herkomst					12	12	17	14	-	6	6		20	12
Ander soort toeleiding					16	18	Onbekend	Onbekend	-	n.v.t.	2			
Negatieve uitstroom ¹⁷	10	8			28	45	31	27	-	10				

Tabel 3. Cijfers over opvang, nationaliteit en uitstroom per pilotgemeente

* Dit geldt voor de periode november 2023 tot april 2024. In oktober 2023 waren er tien plekken beschikbaar.

** Deze vijf personen zijn uitgestroomd in Q1 2024 en bij nationaliteit en uitstroom meegenomen in Q1 2024.

*** Dit zijn alleen de gemiddelden voor de tien doorpakbedden bij De Regenboog Groep.

3.1 Resultaten pilots zijn veelbelovend ondanks verschillende keuzes in de inrichting

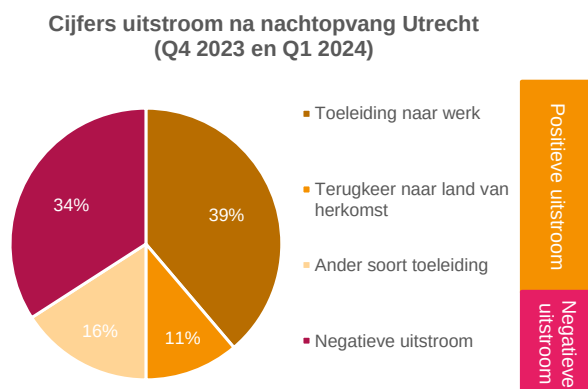
3.1.1 Amsterdam

De uitbreiding van de bestaande opvangplekken in Amsterdam vanuit de pilotmiddelen is gerealiseerd per 1 januari 2023. In totaal zijn er 40 plekken in de 24-uursopvang (ook wel perspectiefopvang genoemd), dertien plekken in de kortdurende nachtopvang en 60 gereserveerde plekken in de winteropvang. Daarnaast zijn er 85 plekken in de Winterkouderegeling. De gemiddelde verblijfsduur in de 24-uursopvang was in Q4 2023 en Q1 2024 zes maanden en in de winteropvang 40 dagen. Voor de nachtopvang was dit in Q4 zeven dagen en in Q1 8,5. In de perspectiefopvang verbleven in Q4 53 personen, in Q1 50. In de winteropvang en Winterkouderegeling verbleven in totaal in Q4 186 dakloze EU-burgers en in Q1 559. In de nachtopvang verbleven in Q4 165 personen, in Q1 141. In de AMOC inloophuizen kwamen in Q4 991 unieke bezoekers en in Q1 1022.

Er zijn voor Amsterdam geen exacte cijfers bekend over de nationaliteiten van de personen die gebruikmaakten van de opvangplekken. Wel heeft de Regenboog Groep recent onderzoek gedaan naar de verschillende nationaliteiten op de verschillende locaties (dag-, nacht-, 24uurs- en winteropvang). Hieruit bleek dat 35,2% Pools is, 25,6% Roemeens en 6,8% Hongaars. Andere veelvoorkomende nationaliteiten zijn: Bulgaars, Sloveens, Lets, Litouws en Spaans (allemaal 3,4%). In Q4 zijn vanuit de perspectiefopvang naar schatting dertien mensen toegeleid naar werk, in Q1 waren dit er zeven. Er stroomden tien personen negatief¹⁷ uit in Q4 en acht in Q1. Er zijn geen aparte cijfers over hoeveel mensen teruggekeerd zijn naar land van herkomst vanuit de perspectiefopvang. In totaal zijn er zowel door Veldwerk als door De Regenboog Groep 230 mensen geholpen met terugkeer naar land van herkomst in de twee kwartalen.

3.1.2 Utrecht

In Utrecht kan de doelgroep sinds 15 november 2022 gebruikmaken van een aparte nachtopvang waar tien tot twintig plekken beschikbaar zijn. In oktober 2023 waren er tien plekken beschikbaar, van november 2023 tot april 2024 twintig. In Q4 2023 zijn er 90 mensen opgevangen, in Q1 2024 124 vanuit alle drie de doelgroepen. Daarnaast hebben negen personen verbleven in de doorstroomwoning. Bij beide type opvangplekken wordt niet gekeken of de opgevangen personen recent werk verricht hebben in Nederland. De gemiddelde verblijfsduur in de nachtopvang was in Q4 13 en in Q1 19 dagen.



Figuur 1. Overzicht uitstroom na nachtopvang Utrecht

Net als in Amsterdam is de meest voorkomende nationaliteit onder de opgevangen personen Pools (62,6%). Nationaliteiten die ook meer dan één keer voorkomen zoals Roemeens (13,1%), Hongaars (6,1%) en Lets (4,7%) hebben veel lagere aantallen. Utrecht houdt specifiek bij wat de uitstroom is van de personen die gebruikmaken van de opvang.

¹⁷ Onder negatieve uitstroom vallen bijvoorbeeld personen die niet uitstromen met werk of naar land van herkomst, uit beeld raken of terug op straat belanden.

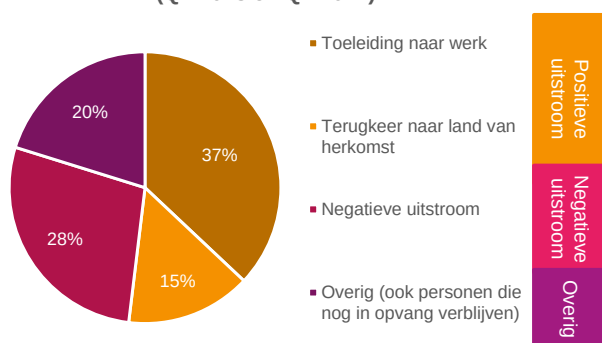
Van de 214 opgevangen personen zijn er 24 teruggekeerd naar land van herkomst, 83 hebben werk gevonden en 34 zijn begeleid naar een andere toeleiding zoals een vervolgvoorziening of herstel. Hiermee zijn er 141 personen positief uitgestroomd (66%). 73 personen kenden geen positieve uitstroom vanuit de nachtopvang. Barka heeft in Utrecht dezelfde periode nog 520 personen begeleid. Deze begeleiding is zeer variërend van toeleiding naar werk of terugkeer naar herkomstland, tot het ondersteunen van een BSN-aanvraag en andere diverse sociale ondersteuning.

3.1.3 Rotterdam

De tien 24-uursplekken in het gebouw van de bestaande opvang in Rotterdam zijn sinds 1 juni 2022 beschikbaar. In Q4 2023 zijn hier 97 personen opgevangen, in Q1 2024 111.¹⁸ 22 personen verbleven op de twee langdurige plekken met een gemiddelde verblijfsduur van twintig dagen. De overige 186 personen verbleven gemiddeld zeven dagen op de acht kortdurende plekken. De opvang is beschikbaar voor personen uit alle drie de doelgroepen, er wordt niet geregistreerd wat hun recente arbeidsverleden in Nederland is.

Veruit de meeste opgevangen personen komen uit Polen (64,5%). Roemeens (21,3%) vormt de tweede meest voorkomende nationaliteit. In mindere maten hebben ook personen uit Hongarije (7,2%) en Letland (4,8%) gebruikgemaakt van de opvang. De overige 28 opgevangen personen hebben een andere nationaliteit. Van de 208 opgevangen personen, zijn er 166 uitgestroomd. Voor 42 personen is niet duidelijk of zij al zijn uitgestroomd en zo ja hoe. Een aantal personen verbleef aan het eind van Q1 nog in de opvang, dit verklaart deels het verschil. Van de 166 opgevangen personen zijn er 31 begeleid naar land van herkomst en 77 naar werk en 58 personen stroomden negatief uit.

Cijfers uitstroom na 24-uursopvang Rotterdam
(Q4 2023 en Q1 2024)



Figuur 2. Overzicht uitstroom na 24-uursopvang Rotterdam

3.1.4 Den Haag

Zoals in hoofdstuk 2 besproken, heeft Den Haag geen aparte kortdurende opvang of gereserveerde bedden in de bestaande opvang. Hierdoor zijn er geen cijfers over het aantal beschikbare plekken voor de doelgroep. De WKR is alleen geopend wanneer de temperatuur onder het vriespunt komt. Hier zijn 70-80 plekken beschikbaar, die grotendeels door dakloze EU-burgers worden gebruikt. In de permanente winteropvang wordt (gemiddeld gezien) ruimte gemaakt voor tien kansrijke EU-burgers. Daarnaast verblijven er gemiddeld negen dakloze EU-burgers in de reguliere nachtopvang waarvan bepaald is dat zij toegang hebben tot sociale voorzieningen. De sporadische opvang in hotels vindt enkel plaats in de zomermaanden. In de wintermaanden is de PWO geopend. Deze verschilt qua duur, dit kan enkele dagen zijn wanneer het als overbruggingsperiode wordt ingezet tot terugkeer naar herkomstland, maar ook langdurig wanneer er medische problematiek aanwezig is. Dit is individueel maatwerk en wordt ingezet voor alle drie de doelgroepen.

¹⁸ Een aantal personen verbleef zowel in Q4 2023 als Q1 2024 in de opvang, zij zijn dubbel meegenomen in de cijfers.

Wel zijn er cijfers van het aantal mensen dat door Barka is geholpen zonder opvang. In Q4 van 2023 waren dit 164 mensen. Hiervan werden zes mensen geholpen met terugkeer naar land van herkomst, twaalf mensen toegeleid naar werk en twee mensen naar verslavingszorg (hetzij in Nederland, hetzij in land van herkomst). Daarnaast hielp Barka met taalvragen (117), DigiD (17) en juridisch advies (4).

3.1.5 Venlo

In Venlo kunnen sinds mei 2023 dakloze EU-burgers maximaal twee - drie nachten opgevangen worden in hotels. Dit kan eventueel langer zijn bij complexe casuïstiek. Het aantal plekken hangt af van de grootte van en de afspraken met de hotels. Dit wordt geregeld door Barka. **Barka doet dit voornamelijk in de winterperiode vanwege het koude weer.** In de zomermaanden is de toestand van de dakloze EU-burgers iets minder kritiek. **Er zijn geen exacte cijfers over het aantal mensen dat is opgevangen in hotels in Q4 2023 en Q1 2023.** Dakloze EU-burgers werken en werkten voornamelijk in de transport- en logistieksector en landbouw/natuur/visserij, schat Barka in. Een aanzienlijk deel hiervan meldt zich in Venlo aan bij de RNI-loketten om vervolgens in regiogemeenten zoals Venray, Horst aan de Maas en Peel en Maas aan het werk te gaan. Er is geen duidelijk overzicht van waar zij precies verblijven en of zij terugkeren naar Venlo.

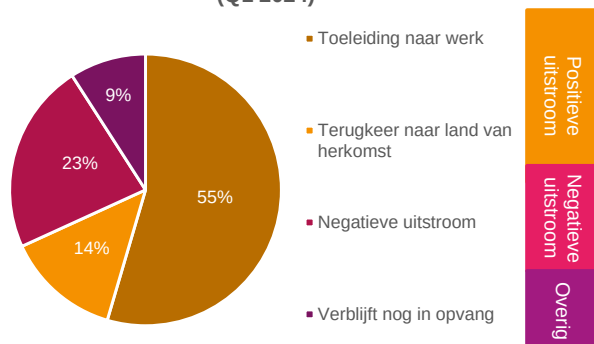
Veruit de grootste groep dakloze EU-burgers in Venlo is Pools (90%), daarnaast is ook de groep Roemeens (3%) en Bulgaars (2%) vertegenwoordigd binnen de doelgroep. Barka sprak in Q4 2023 98 en in Q1 2024 ook 98 unieke personen. Hiervan zijn er 18 mensen teruggeleid naar werk en 32 begeleid in terugkeer naar land van herkomst.

3.1.6 Eindhoven

De 24-uursopvang in Eindhoven opende haar deuren op 7 december 2023. In Q4 2023 zijn er vijf mensen ingestroomd, deze mensen zijn uitgestroomd in Q1 2024, daarnaast zijn er 39 nieuwe deelnemers ingestroomd in dit kwartaal. In totaal hebben **44 mensen een opvangplek gekregen vanuit de pilot.** Gemiddeld verbleven deze personen **vijftien dagen** in de opvang. Het is hierbij lastig te achterhalen of deze personen eerder gewerkt hebben in Nederland en in welke sector.

Ook in Eindhoven is de meest voorkomende nationaliteit binnen de pilot **Pools** (23). De groep Roemeens (5), Litouws (5) en Portugees (4) komen ook meermaals voor. Van de 44 opgevangen personen verbleven er eind Q1 2024 nog vier in de opvang, de overige 40 waren uitgestroomd. Hiervan stroomde er **24 uit naar werk** en keerde er **zes terug naar land**

Cijfers uitstroom na 24-uursopvang Eindhoven (Q1 2024)

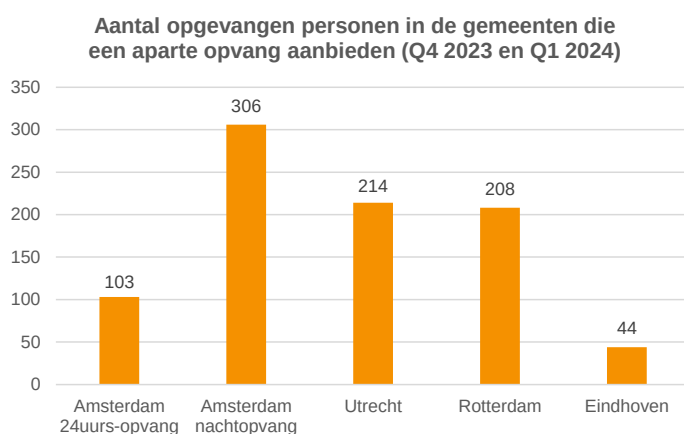


van herkomst. Tien personen zijn negatief uitgestroomd.

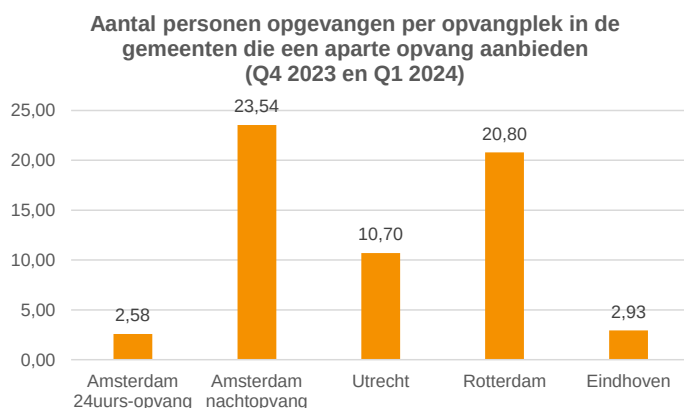
Figuur 3. Overzicht uitstroom na 24-uursopvang Eindhoven

3.2 Pilots leveren verschillende resultaten en aantallen op; de aanpak in de opvang lijkt te werken

De verschillen in inrichting van de pilots per gemeente die we in hoofdstuk 2 bespraken, leiden ook tot verschillende aantallen in de cijfers. In totaal zijn er 875 personen opgevangen in Q4 2023 en Q1 2024 door de vier gemeenten die een aparte opvang voor dakloze EU-burgers hebben ingericht (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Eindhoven). In dit totaalcijfer zijn alleen de opvanglocaties specifiek voor dakloze EU-burgers meegenomen (en niet de opgevangen personen in de winteropvang of Winterkouderegeling die soms ook aanwezig is in gemeenten). We zien logischerwijs dat gemeenten waar de opvang korter is zoals in Rotterdam meer mensen opvangen zijn dan gemeenten zoals Amsterdam (24uurs-opvang) die langer opvang bieden. De keuze voor een bepaalde verblijfsduur komt door politieke keuzes in de gemeente, advies van uitvoeringsorganisatie en het type doelgroep dat wordt opgevangen. Daarnaast zien we dat gemeenten waar meer bedden beschikbaar zijn ook meer personen hebben opgevangen. Onderstaande figuur geeft een overzicht van het aantal opgevangen personen in Q4 2023 en Q1 2024. Zo zijn in Utrecht, waar 20 plekken beschikbaar zijn, bijna evenveel personen opgevangen als in Rotterdam (met tien plekken). Dit komt doordat in Utrecht de gemiddelde verblijfsduur twee keer zo lang is als in Rotterdam. Figuur 5 laat zien hoeveel personen er per opvangplek hebben verbleven in de twee kwartalen. In Eindhoven is het aantal personen per opvangplek bijna drie, dit is laag in vergelijking met de andere steden. Dit komt doordat Eindhoven pas sinds december is gestart met deze plekken en de andere steden al langer opvangplekken aanbieden.



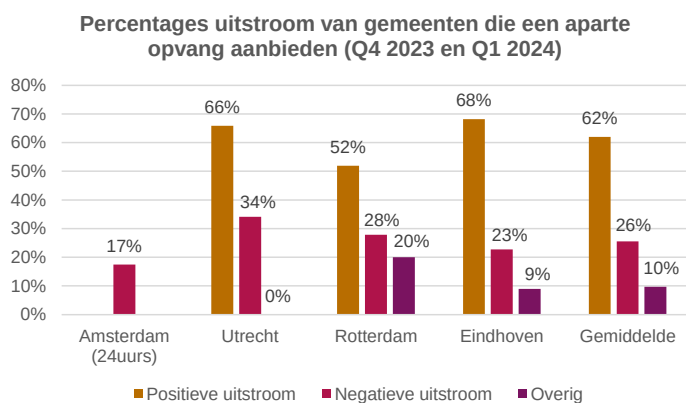
Figuur 4. Aantal opgevangen personen in Q4 2023 en Q1 2024



Figuur 5. Aantal personen opgevangen per opvangplek in Q4 2023 en Q1 2024

Ondanks de verschillende keuzes binnen de opvang rondom verblijfsduur, doelgroep, begeleiding en het aantal opvangplekken lijkt er geen groot verschil te zijn in het percentage dat negatief of positief uitstroomt. Alle opvang vanuit de pilot leidt veelal tot goede resultaten.

Voor de vier gemeenten die een aparte opvang inrichten voor dakloze EU-burgers is het percentage dat negatief uitstroomt relatief laag. Voor Amsterdam zijn er alleen cijfers beschikbaar van het aantal personen dat negatief uitstroomt uit de 24-uursopvang. Voor de andere gemeenten zijn ook cijfers beschikbaar over positieve uitstroom en overige uitstroom. Onderstaande figuur laat zien hoe personen binnen de opvang uitstromen. Het aantal personen dat positief uitstroomt ligt gemiddeld op 62%; dit percentage is het hoogst in Eindhoven (68%) en het laagst in Rotterdam (52%). In deze percentages zijn ook de mensen meegenomen die nog in de opvang verblijven. De figuur laat zien dat de negatieve uitstroom het laagst is bij de 24-uursopvang in Amsterdam (17%) en het hoogst in de nachtopvang in Utrecht (34%). Een mogelijke verklaring voor de hogere negatieve uitstroom kan het niet bieden van 24-uurs opvang zijn. Het gemiddeld percentage negatieve uitstroom over de vier opvanglocaties is 26%. Onze indruk is dat negatieve uitstroom niet zozeer komt door de verblijfsduur, maar eerder door een gebrek aan motivatie bij de deelnemers en of dit voorafgaand aan de opvang goed is ingeschat.



Figuur 6. Percentages uitstroom in Q4 2023 en Q1 2024

Veruit de meest voorkomende nationaliteit binnen de doelgroep is Pools, variërend tussen 35% en 65%. Alleen in Den Haag, is Pools niet de meest voorkomende nationaliteit onder de doelgroep, maar Bulgaars. Poolse mensen komen qua aantallen echter wel op een tweede plek. Hier zijn over de periode Q4 2023 en Q1 2024 geen exacte cijfers van, maar eerdere cijfers laten dit wel zien. Omdat Barka van oorsprong een Poolse organisatie is met veel Poolssprekende medewerkers en ervaringsdeskundigen in dienst, is de hulpverlening aan deze oververtegenwoordiging van de Poolse dakloze EU-burger goed geregeld. Wel geven veldpartijen aan dat ze de laatste jaren meer verschillende nationaliteiten tegenkomen. Door de uitbreidingen in personeelscapaciteit bij Barka zijn ze goed in staat bijvoorbeeld Roemenen, Hongaren en Bulgaren te helpen. Voor andere nationaliteiten die minder vaak voorkomen, zoals Spaans, is het hulpaanbod niet altijd toereikend omdat ze de taal en cultuur minder goed kennen bij de hulporganisatie (in geen enkele gemeente gaat het hierbij om meer dan 30% van de gehele doelgroep, blijkt uit de cijfers).

4 Geleerde lessen

Het voorgaande hoofdstuk beschreef de kwantitatieve resultaten van de verschillende pilots. In dit hoofdstuk gaan we in op de geleerde lessen en ervaringen van gemeenten, uitvoeringsorganisaties en de doelgroep ten aanzien van de pilot. We bespreken de succesfactoren die bijdragen aan een succesvolle opvang en begeleiding aan dakloze EU-burgers en de opgehaalde knelpunten. Wat opvalt is dat respondenten van de verschillende pilotgemeenten vaak gedeelde ervaringen hebben. Daarom worden de ervaringen en geleerde lessen in tegenstelling tot voorgaande hoofdstukken, niet individueel per pilot benoemd, maar zijn ze gebundeld en overkoepelend beschreven.

Tabel 4 laat een overzicht zien van de succesfactoren en knelpunten. In de volgende paragrafen lichten we deze verder toe. Bij de knelpunten maken we onderscheid in opvang gerelateerde knelpunten en overig knelpunten.

Succesfactoren	Knelpunten
❑ Combinatie opvang en begeleiding & activering ❑ Losstaande opvang ❑ 24-uurs opvang ❑ Taal- en cultuursensitief werken ❑ Realistisch verhaal over toekomstperspectief ❑ Goede samenwerking tussen zorg en veiligheid ❑ integrale aanpak	Opvang gerelateerde knelpunten: ❑ Verblijfs- en Wmo-rechten niet altijd toegekend ❑ Ontbreken verslavingszorg voor de doelgroep ❑ Ontbreken centraal loket of meldpunt voor dakloze EU-burgers ❑ Regierol in opvang dakloze EU-burgers is niet altijd duidelijk belegd Overige knelpunten: ❑ Toename groep dakloze EU-burgers ❑ Werking uitzendbureaus en werkgevers ❑ Krapte op de Nederlandse huizenmarkt

Tabel 4. Overzicht succesfactoren en knelpunten in de opvang en begeleiding van dakloze EU-burgers

4.1 Succesfactoren in de opvang en begeleiding van dakloze EU-burgers

In deze paragraaf bespreken we de succesfactoren die gemeenten, uitvoeringsorganisaties en de doelgroep ervaren bij de opvang en begeleiding van dakloze EU-burgers.

4.1.1 *De combinatie van opvang met activering en participatie van dakloze EU-burgers is een randvoorwaarde voor succes*

Het bieden van begeleiding, activering en participatie aan dakloze EU-burgers in de opvang is de belangrijkste randvoorwaarde voor succes. Een dak boven je hoofd is noodzakelijk om tot rust te komen en begeleiding, activering en participatie zijn nodig om de doelgroep te motiveren om te werken aan perspectief. Uit het onderzoek komt naar voren dat begeleiding, activering en participatie verschillende onderdelen bevat:

- Mentale ondersteuning, zoals het voeren van (psychologische) gesprekken over bijvoorbeeld het toekomstperspectief;
- Het opbouwen van een gezond dagelijks ritme. Door bijvoorbeeld gezamenlijk te ontbijten, boodschappen doen of te koken of het schoonmaken van de eigen kamer en gemeenschappelijke ruimtes et cetera;
- Het bieden van praktische ondersteuning, zoals het regelen van een paspoort, buskaartje naar land van herkomst en officiële documenten.

Uitvoeringsorganisaties geven aan dat mensen aan het werk zetten gedurende de opvangperiode bijdraagt aan het toekomstperspectief. Dakloze EU-burgers kunnen in de opvang bijvoorbeeld helpen met koken, werken achter de balie of ondersteunen bij facilitaire werkzaamheden. Op deze manier start de participatie al in de opvang. Dit wordt door zowel uitvoeringsorganisaties als de doelgroep zeer positief ervaren. Personen kunnen zo in de opvang geactiveerd worden om te werken in Nederland, of in het land van herkomst - indien daar hun perspectief ligt.

Een ander mooi voorbeeld hiervan zijn de dagbestedingsactiviteiten die worden georganiseerd vanuit HVO DOET!. Hierbij worden deelnemers van de perspectiefopvang in de ochtend opgehaald bij de opvang en werken zij gedurende de dag bij het bedrijf The Good Roll. Op het eind van een werkdag worden zij weer teruggebracht naar de opvang. Dit is effectief voor het herstel omdat mensen hierdoor een dagstructuur hebben en wennen aan het werkritme. Daarnaast werken deze activiteiten ook functioneel om de doelgroep af te leiden van eventuele traumatische ervaringen van het leven op straat of na een detoxprogramma om van een verslaving af te komen.

"Ik werk overdag bij de inloopvoorziening, dit vind ik heel positief. Ik help in de keuken of in de woonkamer achter de bar. Dit helpt om in een werkritme te komen en ervaring op te doen, dit maakt de stap naar een baan kleiner."

- dakloze EU-burger Amsterdam (24-uursopvang)

"Door stress van het op straat leven denken mensen alleen aan waar ze kunnen slapen die avond en niet over hoe hun leven er over een maand uitziet." - dakloze EU-burger Amsterdam (24-uursopvang)

4.1.2 Het is belangrijk dat dakloze EU-burgers zonder toegang tot sociale voorzieningen separaat worden opgevangen

In interviews met gemeenten en uitvoeringsorganisaties pleiten respondenten voor het belang van een separate opvang voor dakloze EU-burgers zonder toegang tot sociale voorzieningen. EU-burgers die dit recht wel hebben opgebouwd, moeten conform wetgeving wel toegang krijgen tot reguliere zorg en opvang. Het is belangrijk om dakloze EU-burgers zonder toegang niet op te vangen in reguliere Maatschappelijke Opvang of opvang in het kader van de Winterkouderegeling vanwege verschillende redenen. Ten eerste is het apart opvangen van dakloze EU-burgers belangrijk, omdat dakloze EU-burgers niet dezelfde toegang tot sociale voorzieningen hebben als inwoners met de Nederlandse nationaliteit of deze niet worden toegekend. Dakloze EU-burgers hebben - afhankelijk van hun arbeidsverleden - geen of beperkte toegang tot sociale voorzieningen. Wanneer deze doelgroep samen wordt opgevangen in de Maatschappelijke Opvang met inwoners die wel toegang heeft op sociale voorzieningen kan dit leiden tot een gevoel van ongelijkheid en frustratie.

Ten tweede is het apart opvang bieden belangrijk, omdat de doelgroep van opgevangen personen verschilt. Het grootste verschil is de motivatie om te werken in Nederland. Dakloze EU-burgers vertelden in het onderzoek dat zij doorgaans bewust naar Nederland komen om zich hier actief in te zetten op de arbeidsmarkt. In onderstaand voorbeeld beschrijft een van de respondenten de reden waarom diegene naar Nederland is gekomen.

"Ik heb biologie en chemie gestudeerd. In Polen kon ik daar geen werk in krijgen, dus werkte ik in een autofabriek. Maar ik wilde juist werken in de sector waarvoor ik ben opgeleid. Daarom heb ik gebeld naar een uitzendbureau en binnen twee of drie dagen had ik werk in Nederland". - dakloze EU-burger Utrecht (inloopvoorziening)

Personen die opgevangen zijn in de reguliere Maatschappelijke Opvang of opvang in het kader van Winterkouderegeling zijn over het algemeen minder gemotiveerd om te werken omdat zij vaker kampen met zwaardere problematieken, zoals verslavingen of zorgmijdend gedrag. Wanneer deze doelgroepen samen worden opgevangen, bestaat het risico dat personen die gemotiveerd zijn om te werken ontmoedigd worden of sneller afglijden in verslaving.

Een derde argument dat pleit om dakloze EU-burgers niet op te vangen in reguliere maatschappelijke opvang of Winterkouderegeling is dat dakloze EU-burgers een andere taal spreken en een andere cultuur gewend zijn. Veruit de meest voorkomende nationaliteit binnen de doelgroep dakloze EU-burgers is Pools. Poolse gewoonten en gedragingen kunnen anders zijn dan Nederlandse gewoonten. Respondenten benoemen dat dakloze EU-burgers met een andere cultuur ander gedrag in de opvang kunnen vertonen. Een voorbeeld hiervan is dat deze doelgroep vaak niet wil erkennen dat zij hulp nodig hebben. Wanneer zij worden opgevangen in een separate opvang, kan er gerichte taal- en cultuur sensitieve begeleiding ingezet worden. Dit lijkt bij te dragen aan betere resultaten, omdat de begeleiding hierdoor beter aansluit bij de behoeften en leefwereld van dakloze EU-burgers.

4.1.3 *24-uursopvang voorziet in een stabiele basis en biedt dakloze EU-burgers ruimte om stappen te zetten richting het vormgeven van hun toekomst*

Het aanbieden van een 24-uursopvangplek is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle opvang en begeleiding omdat dit rust geeft bij de doelgroep en ruimte biedt om aan herstel te werken. Uitvoeringsorganisaties geven aan dat alleen nachtopvang niet voldoende is, zeker voor mensen met verslavingsproblematiek. Zij keren dan overdag terug op straat in hun oude (gebruiks)netwerken en vallen daardoor sneller terug in gebruik, waardoor deze doelgroep uit beeld raakt. Bij de 24-uursopvang in Eindhoven is een voorwaarde dat dakloze EU-burgers daadwerkelijk aan perspectief werken. Overdag helpen medewerkers van Barka of het Leger des Heils dakloze EU-burgers met solliciteren. De rust die dakloze EU-burgers ervaren bij de 24-uursopvang is een belangrijke randvoorwaarde om succesvol te werken aan dit perspectief. Dit wordt bevestigd in de gesprekken met de doelgroep. Doordat een 24-uursopvang de doelgroep rust geeft en daarmee voorziet in een stabiele basis, biedt het een goede gelegenheid voor hen om vanuit deze opvang na te denken en te werken aan hun toekomstplan en perspectief. Een leven op straat is stressvol en biedt daarvoor doorgaans geen kansen. Onderstaande quotes illustreren de ervaringen en het perspectief van de doelgroep over opvang.

"Het zou heel fijn zijn om overdag in de nachtopvang te kunnen blijven, even boekje lezen, internet doen. Eigenlijk wil je hetzelfde als de reguliere opvang, dat je 24u kan blijven. Dan kom je echt tot rust. Het voelt als discriminatie dat Nederlanders dat wel mogen en EU-migranten niet." - dakloze EU-burger Utrecht (nachtopvang)

"Plekken zoals dit waar je kan uitrusten zijn fijn. Op straat ben je veel bezig met allerlei andere mensen om je heen. Er gebeuren veel dingen op straat die niet goed zijn." - dakloze EU-burger Amsterdam (24-uursopvang)

4.1.4 *Taal- en cultuurherkenning vanuit uitvoeringsprofessionals helpt om de context van dakloze EU-burgers beter te begrijpen*

Uit de interviews met gemeenten, uitvoeringsorganisaties en de doelgroep komt ook naar voren dat taal- en cultuurherkenning vanuit uitvoeringsorganisaties ontzettend waardevol is. Respondenten merken dat dakloze EU-burgers pas openlijk hun verhaal vertellen, wanneer zij in hun eigen taal kunnen communiceren. Dit lijkt bij te dragen aan betere resultaten omdat hulpverlening hierdoor beter aansluit bij de behoeften en leefwereld van de opgevangen doelgroep. In een van de interviews wordt benoemd dat het voor deze doelgroep makkelijker is om aan herstel te werken wanneer zij zichzelf kunnen zijn. Ook zegt een van de respondenten over de uitvoeringsprofessionals in de opvang: *"Positief is dat het personeel een goede connectie heeft met personen hier. Daardoor kunnen ze problemen beter herkennen"*. Uitvoeringsorganisaties springen hier goed op in. Zo heeft de Regenboog Groep bijvoorbeeld in de opvang een Poolssprekende psycholoog aangehaakt om de taalbarrière te overbruggen en beter in te leven in de leefwereld van de doelgroep. Ook heeft Barka een Poolssprekende psycholoog aangenomen in Eindhoven en Utrecht. Naast taal- en cultuurherkenning in de opvang, is dit ook belangrijk voor veldwerk. Daarnaast is cultuurherkenning ook prettig voor dakloze EU-burgers waarvan het perspectief in het herkomstland ligt.

Uitvoeringsprofessionals kunnen door taal- en cultuurherkenning beter de context inschatten waar de dakloze EU-burger in terechtkomt. Uit het onderzoek komt naar voren dat uitvoeringsorganisaties ook hier bewust activiteiten op in zetten, door bijvoorbeeld samenwerkingen te bewerkstelligen met organisaties in Polen of actief contact te onderhouden met de persoon wanneer diegene terug is in het herkomstland.

Tot slot wordt de inzet van ervaringsdeskundigheid positief benoemd om beter te kunnen inleven in de doelgroep. Ervaringsdeskundigen hebben een vergelijkbare ervaring, waardoor ze de context en omstandigheden van dakloze EU-burgers beter begrijpen. Een mooi voorbeeld hiervan is de aanwezigheid van een ervaringsdeskundige in de doorstroomwoning in Utrecht. De ervaringsdeskundige is 24 uur per dag aanwezig om personen te begeleiden. De effecten hiervan zijn positief. Zo vertellen ervaringsdeskundigen verhalen vanuit hun eigen ervaringen op straat die herkenbaar zijn voor de doelgroep. Dit moedigt de doelgroep aan om ook persoonlijke verhalen te delen. Dit schept een vertrouwensband. Een van de respondenten vertelt: *“Ervaringsdeskundigen zijn echt nodig om de situatie te begrijpen en vertrouwen te scheppen. Het scheppen van vertrouwen kan soms lang duren. Mensen in eigen taal aanspreken helpt enorm”*. Een ander positief effect is dat de inzet van ervaringsdeskundigheid het gevoel van ‘gelijken’ creëert. In de doorstroomwoning wordt onderling geen hiërarchie ervaren. Dit verkleint een eventuele drempel om (indien nodig) elkaar op gedrag aan te spreken. Tot slot helpt de inzet van ervaringsdeskundigheid bij het vergroten van de zelfwaarde voor deze doelgroep. Een van de respondenten omschrijft dit als volgt: *“Zij wonen hier samen met een ervaringsdeskundige. Hij heeft zelf ook veel meegemaakt, waaronder dakloosheid. In de doorstroomwoning krijgen mensen weer waarde. Op straat voelen mensen dat ze niks waard zijn. Ook de kleinschaligheid geeft een thuisgevoel. Vanaf hier kan je naar perspectief kijken.”*

Hoewel het belangrijk is om aan de voorkant te kunnen bepalen of iemand toegang heeft tot sociale voorzieningen, is het vervolgens belangrijk om in de reguliere Maatschappelijke Opvang ook in te zetten op taal- en cultuurherkenning. Een recentelijk voorbeeld uit Rotterdam illustreert het belang hiervan. In Rotterdam was een dakloze EU-burger toegelaten tot de reguliere maatschappelijke, maar deze persoon heeft na een paar weken de opvang verlaten en is terug bij Barka terechtgekomen. De persoon sprak geen Nederlands en kwam daardoor niet goed mee in de reguliere Maatschappelijke Opvang. Bij andere dakloze EU-burgers gaat dit wel goed, daarbij is echter wel aandacht nodig voor de taal en cultuur van de dakloze EU-burger.

4.1.5 Een eerlijk en duidelijk verhaal creëert realistische verwachtingen over het toekomstperspectief

Daarnaast benoemen respondenten dat het belangrijk is om dakloze EU-burgers bij de toegang tot opvang al een duidelijk en eerlijk verhaal te vertellen over hun mogelijkheden in Nederland en toekomstperspectieven. Zo benoemt een respondent: *“Het eerlijke verhaal vertellen zou helpen. Als je niet iedereen kan helpen, moet je dat zeggen. Meer verwachttingsmanagement aan de voorkant.”* Een eerlijk verhaal creëert realistische verwachtingen. In het onderzoek worden door respondenten drie mogelijke perspectieven onderscheiden:

- a. Terugkeer naar werk in Nederland (vaak inclusief accommodatie);
- b. Vrijwillige terugkeer naar land van herkomst;
- c. Gedwongen terugkeer naar land van herkomst.

Als werken en daarmee ook verblijf in Nederland geen optie meer is, dan is het andere perspectief vrijwillige of gedwongen terugkeer naar land van herkomst. Hier kan gekeken worden of men nog een eigen netwerk heeft in land van herkomst, of één van de Barka communities hierin kan ondersteunen. Een gedwongen terugkeer naar het herkomstland is van toepassing op de doelgroep die geen motivatie heeft om te werken in Nederland of zich niet actief inzet voor begeleiding. Een van de respondenten zegt daarover: *“Het gaat uiteindelijk echt om motivatie. Als mensen niet mee willen werken, dan kan je ze niet helpen en begeleiden. Vaak zijn dit ook de personen die buiten beeld blijven.”* Voor de doelgroep met dit perspectief, is een belangrijke voorwaarde voor succesvol gedwongen terugkeer dat er sprake is van een warme overdracht met het land van herkomst, zoals het vooraf organiseren van huisvesting en zorg in het land van herkomst. Het vertellen van een eerlijk verhaal over de perspectieven van dakloze EU-burgers is ook aan de orde wanneer het toekomstperspectief wel in Nederland ligt. Respondenten benoemen dat het ook dan helpend

is wanneer bij aanvang duidelijk wordt besproken welke ondersteuning men krijgt, welke partijen betrokken zijn, aan welke verplichtingen je moet voldoen en wat het plan van aanpak is voor de toekomst.

4.1.6 Een integrale aanpak is nodig, dit vraagt om goede samenwerking tussen de verschillende veldpartijen

Daarnaast geven partners in de uitvoering aan dat het essentieel is om een goede samenwerking met korte lijntjes te hebben met de verschillende veldpartijen. In pilotgemeenten zijn diverse organisaties op straat actief die zich inzetten voor de doelgroep. Een voorbeeld hiervan is gemeente Utrecht. Hier trekken outreachende medewerkers gezamenlijk op met ggz-zorg, GGD, de Tussenvoorziening of een PGA-expert. Ook in Den Haag werken partijen gezamenlijk. Zo bezoekt een boswachter wekelijks met een medewerker van Barka dakloze EU-burgers die op straat leven. Door het bundelen van verschillende expertises wordt de juiste zorg en hulp aangeboden aan dakloze EU-burgers. Korte lijnen zorgen er daarnaast voor dat partijen bij een casus snel kunnen anticiperen en afstemmen. Een voorbeeld hiervan is wanneer een dakloze EU-burger in het ziekenhuis belandt. Gemeente Utrecht gaat dan met verschillende partijen - Poolssprekende psycholoog van Barka, de Straatdokter en de Herstart voor de ziekenboeg - overleggen wat de vervolgstappen zijn, zodat die persoon niet weer op straat belandt.

Ook komt in het onderzoek naar voren dat een goede samenwerking en afstemming tussen partijen op het snijvlak zorg en veiligheid belangrijk is. In Rotterdam, Den Haag en sinds kort ook Eindhoven wordt hier structureel op ingezet. Deze samenwerking is belangrijk voor de doelgroep dakloze EU-burgers die niet willen meewerken aan begeleiding en overlast veroorzaken op straat. Respondenten benoemen dat deze doelgroep een relatief nieuwe groep zorgmijders behelst. Het perspectief voor deze doelgroep is een gedwongen terugkeer naar land van herkomst. Om gedwongen terugkeer naar land van herkomst te realiseren, blijkt uit het onderzoek dat partijen regelmatig politiebekeuringen uitdelen aan deze dakloze EU-burgers. Politiebekeuringen worden dan ingezet voor dossieropbouw, zodat aangedrongen kan worden dat dakloze EU-burgers Nederland verlaten.

Ook noemen respondenten dat een integrale aanpak met korte lijnen nodig is voor (dakloze) EU-burgers. Dit is breder dan samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen. Denk aan het inzetten op verbeteren van registratie van EU-burgers, voorlichting en het aanpakken van malafide uitzendbureaus. Het lukt dan beter om snel in te spelen op nieuwe dakloze EU-burgers die in zicht komen en kan zoveel mogelijk voorkomen worden dat EU-burgers dakloos worden, hiermee wordt dubbel werk vermeden. Veel van de pilotgemeenten hebben ook een integraal *plan van aanpak kwetsbare EU-burgers* opgesteld om hiermee aan de slag te gaan. De pilot is hiervan een (klein) onderdeel.

4.1.7 Een positief neveneffect van de opvang lijkt minder zichtbare overlast op straat

Naast dat de pilot in de verschillende gemeenten inzet op betere hulpverlening aan de doelgroep, zijn er ook neveneffecten. Een van de belangrijkste hiervan is dat **het opvangen van de doelgroep lijkt te zorgen voor minder zichtbare overlast op straat**. Wanneer er een 24-uursopvang is, zoals in Rotterdam, Amsterdam en in Eindhoven, is de doelgroep minder vaak op straat en zorgt daarmee voor minder overlast. Overlast kan er natuurlijk nog steeds zijn op de opvanglocatie, maar dit is beter beheersbaar dan op straat. In Den Haag, waar geen aparte opvang voor de doelgroep is, komt de doelgroep regelmatig in aanraking met handhaving en de boswachter vanwege overlast. Dit komt voornamelijk voor wanneer er sprake is van groepsvorming en/of middelengebruik, geven gemeenten en uitvoeringsorganisaties aan. Ook kan het verminderen van overlast op straat één van de belangrijkste afwegingen zijn voor gemeenten om te starten met een opvang voor dakloze EU-burgers.

4.2 Knelpunten in de opvang en begeleiding aan dakloze EU-burgers

Naast de succesfactoren die in de voorliggende paragraaf zijn benoemd, komt in het onderzoek ook een aantal knelpunten naar voren in het organiseren van opvang en begeleiding voor dakloze EU-burgers.

4.2.1 De rechten van dakloze EU-burgers worden nog niet altijd toegekend

Voor gemeenten is het lastig om te bepalen wie wel en geen toegang heeft tot sociale voorzieningen. Vaak wordt daarom de hele doelgroep uitgesloten van reguliere opvang en belanden hierdoor in de pilotopvang. Dit blijkt ook uit dit

onderzoek. Zo vertelt een respondent: *“Veel dakloze EU-burgers hebben rechten, maar deze worden in de praktijk vaak niet toegekend”*. Dit geluid wordt meermaals benoemd door andere respondenten. In deze pilot weegt het perspectief van de dakloze EU-burger zwaarder dan het vaststellen of deze persoon rechten heeft opgebouwd.

Uitvoeringsprofessionals benoemen dat dakloze EU-burgers in de praktijk regelmatig rechten hebben opgebouwd in Nederland, maar dat deze rechten en daarmee de toegang tot sociale voorzieningen niet worden toegekend. Zij vermoeden dat een (groot) deel van de pilotdoelgroep daardoor eigenlijk gebruik mag maken van sociale voorzieningen, zoals de reguliere daklozenopvang. In de praktijk worden zij hiervoor niet toegelaten. Als reden voor het niet toekennen van de rechten noemen respondenten dat het vaak ingewikkeld is om de werkperiode van dakloze EU-burgers in Nederland te achterhalen. De bewijslast hiervoor ligt bij de EU-burger. Als de burger niet kan aantonen dat hij of zij een arbeidsverleden heeft gehad, kan de gemeente niet bepalen of iemand toegang heeft tot sociale voorzieningen in Nederland. Zo zijn er bijvoorbeeld dakloze EU-burgers die geen legale arbeid hebben verricht, waardoor zij niet kunnen aantonen dat zij een arbeidsverleden in Nederland hebben. De pilot richt zich op snel perspectief bieden aan de dakloze EU-burger, middels terugkeer naar werk of land van herkomst, maar niet op het bepalen of iemand recht heeft op toegang tot sociale voorzieningen. Verschillende respondenten vragen hier aandacht voor. De beloofde checklist gelijke behandeling (voorheen rechtentool) van het ministerie van VWS biedt hiervoor mogelijk een uitkomst. Deze checklist biedt gemeenten een handvat aan waardoor zij eenduidiger kunnen bepalen of een dakloze EU-burger recht heeft op opvang op basis van de Wmo. De meeste respondenten zijn optimistisch over deze toekomstige checklist. *“De checklist (voorheen rechtentool) komt nu echt binnenkort. Dit gaat ook wel echt helpen om vast te stellen of mensen recht hebben op toegang en hulp”*, zo luidt een opmerking van een respondent.

4.2.2 *Verslaving en multiproblematiek zijn een moeilijk oplosbaar probleem binnen een deel van de doelgroep*

Een ander knelpunt dat door respondenten wordt aangehaald is dat een groep dakloze EU-burgers te kampen heeft met multiproblematiek. Deze groep dakloze EU-burgers veroorzaakt vaak ook overlast in de stad en gemeenten hebben nog geen sluitende aanpak voor deze specifieke doelgroep. Een deel van de doelgroep komt al kwetsbaar (bijvoorbeeld door een verslaving, licht verstandelijke beperking of psychische problemen) naar Nederland toe en zijn niet in staat de voorziene baan goed uit te voeren. Zij worden snel ontslagen en belanden op straat, waar hun problematiek verergert. Een ander deel raakt door andere omstandigheden hun baan kwijt. Door een leven op straat zijn zij vatbaarder voor een alcohol- en/of drugsverslaving dan andere burgers, wat ook bijdraagt aan psychische problematiek. Dit is dan ook een veelvoorkomend probleem onder de dakloze EU-burgers. Een van de respondenten zegt hierover: *“Als mensen op straat leven en in de drugshandel komen is dat een aanzuigende werking. Mensen gebruiken eerst af en toe softdrugs, belanden op straat en gaan dan door naar de harddrugs”*. De stap naar een verslaving is vervolgens klein. Wanneer mensen eenmaal verslaafd zijn, hebben zij weinig toekomstperspectief. Dit is echter vaak wel een voorwaarde om toegang te krijgen tot kortdurende opvang. De crux is dat opvang doorgaans wel nodig is om deze doelgroep te stabiliseren en voorkomen dat hun situatie verslechtert. Respondenten benadrukken dat het wenselijk is wanneer verslavingszorg (het liefst in eigen taal) beschikbaar zou zijn voor de dakloze EU-burgers, het liefst dicht bij de opvang. Enerzijds vergemakkelijkt dit de toegang tot hulp, waardoor sneller hulp geboden kan worden. Anderzijds kan er efficiënter gebruik worden gemaakt van beschikbare hulpmiddelen en professionals met uitgebreide expertise. Hierdoor kan er beter worden ingespeeld op de unieke behoeften van deze doelgroep. Verschillende pilotgemeenten hebben recentelijk afspraken gemaakt (of zijn hier op dit moment mee bezig) om plekken te realiseren voor dakloze EU-burgers bij een verslavingszorgaanbieder.

Gemeente Rotterdam zet voor alle buitenslapers, waaronder dakloze EU-burgers, daarnaast extra in op handhaving en drangtrajecten. Zo worden er integrale acties opgezet waarbij politie, handhaving, zorg en veiligheid wekelijks gezamenlijk de straat op gaan om alle buitenslapers die nergens aan mee willen werken en overlast veroorzaken te bezoeken. De politie vraagt de dakloze burger om legitimatie en een zorgpartij vraagt welke hulp de dakloze burger nodig heeft. Indien er burgers in kaart komen die overlast veroorzaken en niet willen mee werken aan herstel beboeten ze deze personen. Het frequent beboeten van deze personen leidt tot dossieropbouw, wat een vereiste is om dakloze EU-burgers gedwongen het land uit te kunnen zetten. Het is aan te raden om hierbij ook zorgpartijen te betrekken die contact houdt met de persoon in het land van herkomst. Dit omdat de ervaring leert dat personen die Nederland zijn

uitgezet, regelmatig weer terugkeren. Een van de respondenten legt hierover uit: *“Je kan iemand wel uitzetten, maar diegene komt weer terug. Zeker met een harddrugsverslaving, dat kunnen ze in Polen niet krijgen”*. Een integrale benadering is daarom wenselijk, waarbij een goede samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen een belangrijke randvoorwaarde is voor succes.

4.2.3 *In sommige gemeenten is het ontbreken van een centraal loket of meldpunt voor dakloze EU-burgers een knelpunt*

Bij een aantal gemeenten, bijvoorbeeld in Den Haag en Rotterdam, mogen dakloze EU-burgers zich melden bij het algemene gemeentelijke loket voor dakloze mensen. Er wordt voor hen daar al gekeken wat de mogelijkheden zijn en of zij Wmo-rechten hebben opgebouwd en toegang hebben tot sociale voorzieningen, waarna ze doorgestuurd worden naar de juiste hulpverlener. In andere gemeenten, bijvoorbeeld in Amsterdam en Utrecht, ontbreekt dit loket en worden dakloze EU-burgers door allerlei partners in de keten en vanaf de straat gelijk naar De Regenboog Groep of Barka gestuurd. Hier zit geen screening aan vast. Dit zorgt ervoor dat er aan de voorkant geen duidelijkheid is over de perspectieven en sociale rechten van de cliënt. Hulporganisaties krijgen dan de verantwoordelijkheid om de toegang naar de pilotopvang te bepalen. Idealiter is het een partij die zelf geen hulp en ondersteuning verleent, zoals zo'n loket, die deze taak op zich neemt, vinden veldpartijen. Het zou daarom fijn zijn als dakloze EU-burgers zich kunnen melden bij een loket, hun situatie daar beoordeeld wordt en ze dan doorgestuurd worden naar de juiste partijen. Een voorbeeld hiervan is gemeente Eindhoven. Eén casusregisseur vanuit de gemeente heeft deze taak.

4.2.4 *De regierol in de opvang van dakloze EU-burgers is niet altijd duidelijk belegd*

In interviews benoemen respondenten dat het soms onduidelijk is welke partij de verantwoordelijkheid en regie pakt in de opvang van dakloze EU-burgers. Een voorbeeld waarin dit knelpunt zich illustreert is gemeente Utrecht. Hier was tijdelijk geen procesregisseur vanuit de gemeente, wat er voor zorgde dat er in de keten onduidelijkheid was over de verschillende rollen. Het risico lag op de loer dat personen hierdoor in een grijs gebied terechtkomen, waarin geen enkele partij verantwoordelijkheid en regie pakt. Personen vallen hierdoor tussen het zogenoemde wal en schip. Op dit moment is er een nieuwe procesregisseur die triage verzorgt. Dit moet de regie opnieuw verbeteren.

Ook geven respondenten aan dat vanwege de grote toename in aantallen dakloze EU-burgers, in combinatie met personeelstekorten, het niet altijd mogelijk is dat de partij die formeel verantwoordelijk is en regie heeft, dit ook daadwerkelijk oppakt. Door een van de respondenten wordt naar voren gebracht dat ketenregie vanuit gemeenten hiervoor een oplossing kan zijn: *“Vanuit gemeente heb je ketenregie nodig: al die partijen aan tafel krijgen. Iemand nodig die het trekt en samen kijken naar randvoorwaarden, maar iemand moet beslissingen nemen en eindverantwoordelijkheid behouden”*. Er wordt genoemd dat een organisatie, zoals de GGD, een mogelijkheid is om verantwoordelijkheid te pakken in ketenregie. Rotterdam heeft deze regierol duidelijk belegd bij de gemeente.

4.2.5 *Het aantal dakloze EU-burgers in Nederland neemt toe*

Een van de belangrijkste knelpunten in de opvang en begeleiding van dakloze EU-burgers is volgens respondenten dat het aantal dakloze EU-burgers in Nederland blijft stijgen. Dit leidt tot extra druk op de paar opvanglocaties in ons land die vaak al overbelast zijn. Hierdoor geven diverse respondenten aan het gevoel te hebben 'te dweilen met de kraan open'. De huidige opvangcapaciteiten en begeleiding vanuit zorgorganisaties zijn niet voldoende voor het stijgende aantal dakloze EU-burgers. Daarnaast komt in het onderzoek naar voren dat respondenten de indruk hebben dat exacte aantallen van de toenemende stroom aan EU-burger naar Nederland ontbreken. Het ontbreken van deze gegevens maakt dat het moeilijk is om de omvang en impact van het probleem goed in kaart te brengen. Een van de respondenten omschrijft dit als een 'verborgen probleem'.

“De Nederlandse overheid moet de toenemende aantallen serieus nemen. Er komt anders meer druk op het sociale zekerheidssysteem. Nederlanders zelf ervaren het probleem nog niet want het is een verborgen probleem. Het risico is dat als het te druk is in de opvang, er meer mensen op straat gaan slapen en voor problemen zorgen door bijvoorbeeld uit de supermarkt gaan stelen. Het wordt slechter en slechter. Daarom is het belangrijk dat mensen open zijn over de problemen, anders gebeurt er niks”. - dakloze EU-burger Utrecht (inloopvoorziening)

4.2.6 *De grootste oorzaak van dakloosheid onder EU-burgers is de werving door werkgevers en uitzendorganisaties, deze pilot lost dit probleem niet op*

Uit het onderzoek komt naar voren dat EU-burgers voornamelijk naar Nederland komen voor arbeid en het opbouwen van een nieuw bestaan. Het komt vaak voor dat werkgevers en uitzendorganisaties al contacten leggen met mensen wanneer zij nog in het land van herkomst wonen. Zij krijgen bijvoorbeeld via een uitzendorganisatie een arbeidscontract aangeboden en worden naar Nederland gehaald om arbeid te verrichten in sectoren, zoals: techniek, logistiek, productie, bouw, tuinbouw of transport. Tot recentelijk, was aan het arbeidscontract van EU-burgers doorgaans ook de huisvesting (en zorgverzekering) gekoppeld.¹⁹ Dit wekte de indruk dat ze onder goede (arbeids)voorwaarden naar Nederland worden gehaald. In de praktijk kwam het regelmatig voor dat iemand met het verliezen van zijn baan ook dakloos raakte. Sinds de wet goed verhuurderschap, die is ingegaan op 1 juli 2023, is het wettelijk niet meer mogelijk de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst in hetzelfde document vast te leggen, dit moet dit knelpunt wegnemen.

Daarnaast, vertellen respondenten dat de arbeidsvoorwaarden regelmatig niet deugen. Een respondent vertelt: *“Het probleem begint al bij het uitzendbureau in het land van herkomst. Zij bieden slechte contracten aan en doen loze beloften over het ontvangende land”*. Zo komt het voor dat bij aankomst in Nederland blijkt dat er geen werk beschikbaar is voor de EU-burger. Uitzendorganisaties werven geregeld meer mensen, dan dat er daadwerkelijk werk voor is. Ook komt naar voren dat er regelmatig slechte contracten worden aangeboden aan EU-burgers, zoals kortdurende en flexibele contracten. Dit komt onder andere voor bij EU-burgers die voor seizoensarbeid naar Nederland zijn gehaald. Na afloop van het seizoen, hebben zij geen werk en verliezen zij hun huisvesting en zorgverzekering. Indien zij niet wensen terug te keren naar het land van herkomst, komen zij vervolgens in Nederland op straat te leven. Hoewel het in principe verplicht is om je in te schrijven bij de gemeente als werkende EU-burger gebeurt dit in de praktijk zeer weinig. Uitzendbureaus willen vaak niet dat EU-burgers zich inschrijven omdat er teveel personen in een woning verblijven. Dit maakt het voor gemeenten lastig om het arbeidsverleden van hen aan te tonen en te bepalen of iemand toegang tot sociale voorzieningen heeft wanneer hij of zij dakloos raakt. In Eindhoven heeft de gemeente hier actie op ondernomen door EU-burgers brieven uit te delen waarin ze wezen op het feit dat ze zich moeten inschrijven. Een EU-burger gaf hieraan gehoor en ging met de brief naar het uitzendbureau en de werkgever. Vervolgens werd hij ontslagen omdat ze niet wilden dat hij zich zou inschrijven.

Vrijwel alle respondenten benoemen de werving door werkgevers en uitzendorganisaties als het grootste knelpunt in de aanpak van dakloosheid onder EU-burgers. Recent concludeerde de Nederlandse Arbeidsinspectie dit beeld in hun onderzoek waarbij zij zien dat uitzendbureaus die arbeidsmigranten hebben werken 40 tot 80% van de werknemers op staande voet ontslaat.²⁰ Om dakloosheid binnen deze doelgroep te verminderen, pleiten respondenten voor maatregelen vanuit het Rijk die specifiek gericht zijn op uitzendbureaus. Een van deze maatregelen is het opzetten van een toelatingsstelsel voor bestaande en startende uitzendbureaus. Om dit te realiseren is in oktober 2023 het wetsvoorstel: ‘toelichting terbeschikkingstelling van arbeidskrachten’ ingediend bij de Tweede Kamer. Deze maatregel verplicht uitzendbureaus om te voldoen aan vastgestelde normen. Deze normen hebben betrekking op eerlijke beloning en arbeidsvoorwaarden, gezond en veilig werk, kwalitatief goede huisvesting en afdracht van loonheffing en omzetbelasting. Daarnaast vindt ook periodieke controle plaats bij uitzendbureaus over de naleving van deze normen. De beoogde inwerkingtreding van het toelatingsstelsel is 1 januari 2026. Een andere maatregel heeft betrekking op cao-afspraken. In de ABU cao voor uitzendkrachten is een overgangsbepaling bij het verlaten van huisvesting afgesproken. Wanneer de uitzendovereenkomst eindigt, geldt een overgangstermijn van vier weken waarbinnen de uitzendkracht de huisvesting die diegene huurt van de uitzendoverneming dient te verlaten. Het ministerie van SZW moet nog een besluit nemen over het algemeen verbindend verklaren van de ABU cao.²¹ Deze maatregelen weerspiegelen de opvattingen van respondenten die we in dit onderzoek hebben gesproken. Zo vertelt een van de respondenten: *“De oplossing van de opvang van kwetsbare dakloze EU-burgers moet je aanpakken bij de bron van de problematiek: de uitzendbureaus. Als je dat niet doet bent je aan het dweilen met de kraan open.”*

¹⁹ [Verhuur aan arbeidsmigranten | Wet goed verhuurderschap | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

²⁰ [Signaal ontslag staande voet | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

²¹ [Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023 | Publicatie | Algemene Bestuursdienst](#)

“Op vrijdag hoorde ik dat ik mijn woning op zondag moest verlaten. Dit werd gecommuniceerd via een officiële mail. Op zondagochtend stond er een nieuwe bewoner voor het huis. Ik stond daar met mijn spullen en belandde zo op straat. Je moet meer tijd krijgen om woning te kunnen vinden” - Dakloze EU-burger Utrecht (inloopvoorziening)

Zo lang deze maatregelen nog niet verwezenlijkt zijn, is een oplossingsmogelijkheid om als uitvoeringsorganisatie zelf een lijst op te stellen en maandelijks te updaten van uitzendorganisaties die goede (arbeids)voorwaarden aanbieden aan EU-burgers en enkel met deze uitzendorganisaties samen te werken bij de terugkeer naar werk.

4.2.7 Krapte op de Nederlandse huizenmarkt heeft ook impact op dakloze EU-burgers

Veel respondenten noemen de krapte op de Nederlandse huizenmarkt een belangrijk knelpunt in de huisvesting van dakloze EU-burgers. Zoals in paragraaf 4.2.6 is toegelicht, worden veel EU-burgers naar Nederland gehaald, waarbij een arbeidscontract en huisvesting aan elkaar gekoppeld zijn. Wanneer het arbeidscontract afloopt of wordt ontbonden, vervalt ook het recht om te verblijven in deze woningen. Vanwege krapte op de Nederlandse huizenmarkt is het voor deze doelgroep moeilijk om een nieuwe woning te vinden, waardoor het risico dat zij op straat belanden groot is. Naast dat het leven op straat ervoor zorgt dat zij kwetsbaarder zijn voor andere problematieken, zoals een alcohol- en drugsverslaving, komen ze hierdoor ook in de pilotopvang terecht. Dit wekt bij respondenten uit het onderzoek de indruk dat de zorgsector de gevolgen ondervindt van de krapte op de Nederlandse huizenmarkt en de slechte arbeidsvoorwaarden en dat zij deze problematiek aan het oplossen zijn. Een respondent omschrijft het als volgt: *“Wij zijn een woonprobleem aan het oplossen, want nu wordt het een zorgprobleem. De staatsecretaris moet hier wat aan doen. We zagen dit eerst met de reguliere groep daklozen, daar was niks mee gedaan. Nu zien we de woningproblematiek ook terugkomen bij dakloze EU-burgers”*.

Het ontbreken van een woning heeft grote gevolgen voor EU-burgers. Immers, het hebben van een dak boven je hoofd wordt genoemd als belangrijkste basisvoorwaarden voor een goed toekomstperspectief. Huisvesting geeft rust en is daardoor een belangrijke voorwaarde om te stabiliseren en te werken aan een goed toekomstperspectief, zoals het krijgen en behouden van werk. Respondenten wijzen op de forse uitdaging waarmee veel dakloze EU-burgers worden geconfronteerd, zoals goed functioneren op werk, zonder een stabiele huisvesting. Tot slot belemmert de krapte op de huizenmarkt ook de doorstroom van personen in de opvangvangeplekken van de pilot, maar ook in de reguliere opvang. Doordat de mogelijkheden om door te stromen beperkt zijn, blijven dakloze EU-burgers regelmatig langer in de opvang dan normaliter wenselijk is. Dit resulteert in lange wachtlijsten voor opvang voor nieuwe dakloze EU-burgers.

5 Conclusie en aanbevelingen

In bovenstaande hoofdstukken hebben we de invulling van de pilots, de resultaten en de ervaringen in de verschillende gemeenten besproken. We sluiten deze rapportage af met een aantal algemene conclusies rondom de pilot en aanbevelingen voor de toekomst.

5.1 Resultaten van de pilots zijn veelbelovend ondanks verschillende invulling

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat **gemeenten de pilots zeer verschillend inrichten**. Zowel op vlak van het type opvang: '24-uurs', 'nachtopvang', 'doorstroomwoning' of 'opvang in hotels' en de doelgroep waarvoor de opvang is bedoeld als de maximale verblijfsduur in de opvang (van een week in Rotterdam tot zes maanden in de 24uurs-opvang in Amsterdam) kiezen de gemeenten voor een andere aanpak. Vier gemeenten kozen voor het inrichten van nieuwe opvangplekken of het uitbreiden van opvang specifiek voor de doelgroep. Den Haag en Venlo deden dit niet. Dakloze EU-burgers kunnen in deze gemeenten terecht bij bestaande opvanglocaties of in hotels. De gehanteerde maximale verblijfsduur in de aparte opvanglocaties is afhankelijk van de politieke context in gemeenten, de doelgroep binnen de opvang, welke uitvoeringspartijen betrokken zijn en of er al gestart was met een bestaande aanpak.

De meeste opvanglocaties richten zich op de doelgroep met motivatie die binnen een paar dagen tot enkele weken met perspectief kan uitstromen. Voor de meer kwetsbare groep die lang op straat heeft gewoond en multiproblematiek heeft is het lastiger opvang in te richten omdat perspectief en motivatie vaak ontbreekt, geven gemeenten en betrokken partijen aan. In de meeste gemeenten is de laatste tijd wel ingezet op het inregelen of reserveren van verslavingszorgplekken voor de doelgroep. Geen enkele pilotgemeente geeft aan dakloze EU-burgers in te delen volgens de drie categorieën in het Plan van Aanpak. Vaak is er geen volledig overzicht van het arbeidsverleden bij dakloze EU-burgers. Bovendien geven uitvoeringsorganisaties aan dat positieve uitstroom vooral afhankelijk is van de motivatie van een persoon om mee te werken aan perspectief.

In eerste instantie leiden de verschillen in aanpak niet tot grote verschillen in de typen uitstroom en percentages van dakloze EU-burgers die uitstromen met werk of terug naar land van herkomst gaan. We concluderen dat de doelgroep daadwerkelijk geholpen is bij de opvang en begeleiding en met perspectief weer uitstroomt richting werk of land van herkomst. Dit bevestigen de gesproken partijen ook. **Het percentage positieve uitstroom ligt tussen de 52 en 68 procent. Het percentage negatieve uitstroom ligt tussen de 17 en 34 procent.** Betrokkenen geven aan dat het niet slagen van een traject voornamelijk komt door een gebrek aan motivatie om mee te werken aan het perspectief. Het is soms lastig om dit voorafgaand aan de opvang goed te bepalen. Daarnaast draagt de opvang en begeleiding bij aan het verminderen van de zichtbare overlast op straat en het verergeren van de problemen van de doelgroep.

Positieve uitstroom betekent echter niet dat dit altijd duurzaam is. Wanneer cliënten naar werk worden toegeleid, komen ze vaak terecht in hetzelfde type banen als daarvoor. Hoewel het hulporganisaties in Nederland over het algemeen lukt malafide uitzendbureaus te vermijden, blijft het werk vaak gekoppeld aan huisvesting (en zorgverzekering). Wanneer iemand werk kwijtraakt, is er opnieuw kans op dakloosheid. In de praktijk zien hulporganisaties dat dit regelmatig voorkomt. Het is daarom belangrijk tijdens het opvangtraject te kijken waarom iemand werk verloor zodat dit niet opnieuw gebeurt en in te zetten op goede begeleiding wanneer iemand opnieuw een baan krijgt. Bij terugkeer naar land van herkomst is het belangrijk in te zetten op perspectief en een netwerk in het land van herkomst. Zonder dit perspectief keren de EU-burgers regelmatig terug naar Nederland, waarna ze opnieuw dakloos raken. De Barka communities zijn een goed voorbeeld van duurzame uitstroom naar land van herkomst. Ook na uitstroom van de opvang is het wenselijk de cliënten te volgen en nazorg te bieden.

Naast opvang wordt er vanuit de pilot ook ingezet op het **intensiveren van andere werkzaamheden** van Barka en andere partijen. Zo is in Den Haag een Mobiel Informatiepunt gerealiseerd en heeft Barka een nieuwe community in Roemenië kunnen starten. Deze nevenactiviteiten aan de opvang zijn van cruciaal belang om de doelgroep goed te ondersteunen, maar ook om goed zicht te krijgen op de doelgroep en mensen toe te leiden naar opvang.

Het is hierbij belangrijk te vermelden dat in geen van de gemeenten, die een separate opvang hebben, waren de pilotmiddelen voldoende om de volledige opvang en begeleiding te financieren. Alle gemeenten hebben hiervoor eigen middelen toegevoegd. Dit zorgt ervoor dat het bestaan van de opvang afhankelijk is van politieke keuzes in de gemeente. De gemeenten geven hierbij aan dat het bouwen aan een duurzame aanpak voor een groeiende groep dakloze EU-burgers lastig is zonder structurele middelen. Ook zien zij een risico dat in het vervolg wellicht meer gemeenten mee willen doen aan deze pilot en dat daardoor het totaal bedrag over meer gemeenten verdeeld moet worden.

In alle gemeenten kwam naar voren dat deze positieve resultaten enkel mogelijk zijn door de **combinatie van opvang en begeleiding**. Alleen een plek om te slapen is niet genoeg. Er is ook taal- en cultuursensitieve begeleiding en activering nodig om de doelgroep perspectief te bieden en een positieve uitstroom te kunnen realiseren. Hiervoor is echter wel voldoende personeelscapaciteit nodig. Aan de voorkant moeten duidelijke plannen opgesteld worden met de deelnemers. Het is belangrijk daarbij eerlijk te zijn naar de doelgroep over de kansen en mogelijkheden.

De begeleiding en activering hebben alleen kans van slagen wanneer de dakloze EU-burger een verblijfplek ter beschikking heeft waar hij of zij tot rust kan komen. Dit is het best mogelijk in een 24-uursopvang, waar dakloze EU-burgers ook overdag kunnen verblijven. Veldpartijen merken dat het moeilijk is iemand te helpen met werk zoeken of terug te laten keren naar land van herkomst wanneer zij nog op straat leven. De opvang draagt daardoor wel degelijk bij aan een verbeterde aanpak en ondersteuning van de doelgroep. Het is hierbij, zeker voor de relatief minder kwetsbare doelgroep, niet nodig langdurende opvang (meer dan een paar maanden) te organiseren. Deze doelgroep is het best geholpen met een kort traject van een aantal weken waarin ze gemotiveerd worden om aan de slag te gaan. Het is hierbij wel belangrijk dat de opvang, voor dakloze EU-burgers zonder toegang tot sociale voorzieningen, gescheiden is van de reguliere Maatschappelijke Opvang en bijvoorbeeld de Winterkouderegeling. Ten eerste zodat de doelgroep gemotiveerd blijft en niet in contact staat met mensen die minder gemotiveerd zijn in andere opvangvoorzieningen. Ten tweede omdat het voor degenen die geen toegang hebben tot sociale voorzieningen oneerlijk kan overkomen dat zij andere rechten hebben, wat ook niet bijdraagt aan het behouden van de motivatie.

Ook concluderen we dat een **integrale aanpak** nodig is binnen de gemeente om dakloosheid onder EU-burgers aan te pakken. Enkel opvang met begeleiding (zorg) voor dakloze EU-burgers is niet voldoende. Een warme samenwerking tussen de zorg- en hulpverleningspartijen draagt bij aan een aanpak die slaagt. Korte lijnen zijn belangrijk om goed en snel te kunnen anticiperen op gebeurtenissen rondom dakloze EU-burgers. In alle gemeenten geven de veldpartijen aan dat dit goed gaat. In Rotterdam en Den Haag wordt veel samengewerkt met handhaving en (vreemdelingen)politie. Dit wordt als positief ervaren. In andere gemeenten wordt deze samenwerking wel eens gemist. De gemeente Eindhoven heeft daarom bijvoorbeeld recent een integraal plan vastgesteld om dit te verbeteren. Als politie en handhaving betrokken zijn bij de doelgroep, kan dit een extra duw in de rug zijn voor de doelgroep om aan de slag te gaan en om eventuele misstanden te melden en aan te pakken.

Een knelpunt waar veldpartijen tegenaan lopen in de uitvoering van de opvang is dat voor een deel van de doelgroep kampt met verslaving en multiproblematiek. Het is hierdoor lastig om perspectief te bieden en zonder perspectief is opvang inregelen lastig. Deze groep is vaak al te ver afgegleeden om nog snel geholpen te kunnen worden en heeft vaak hierdoor ook geen motivatie. Dit is wel de groep die de meeste overlast veroorzaakt op straat. Ten tweede missen sommige gemeenten een partij die zowel op casusniveau, als breder de regie neemt en knopen doorhakt. Soms worden alle beslissingen bij Barka neergelegd. Dit is echter een hulporganisatie waarbij deze rol niet altijd goed past. In sommige gemeenten gaat dit wel goed, bijvoorbeeld in Rotterdam. Ook ontbreekt er in veel gemeenten een centraal loket, niet in Rotterdam en Den Haag, waar de dakloze EU-burgers terecht kunnen met vragen of voor toeleiding naar opvang. Daarnaast wordt bij zo'n loket ook vaak gecontroleerd of iemand voldoende rechten heeft opgebouwd om

toegang te krijgen tot sociale voorzieningen, waardoor dit ook bijdraagt aan het eerlijk toekennen van toegang tot de reguliere Maatschappelijke Opvang.

Tot slot zorgen de toenemende stroom van EU-burgers richting Nederland, de krapte op de huizenmarkt en de malafide uitzendbureaus ervoor dat het aantal dakloze EU-burgers niet afneemt en er steeds meer mensen op straat belanden. Het is daarom nodig om niet alleen in te zetten op opvang en begeleiding, maar om ook in te zetten op preventieve maatregelen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het grootste gedeelte van de EU-burgers dat naar Nederland komt, dit doet met perspectief op werk. Zij raken dakloos door slechte arbeidsvoorwaarden. Het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van EU-burgers in Nederland is daarom belangrijk om het aantal dakloze EU-burgers te verminderen. De ervaring van de gesproken partijen is dat maar een klein gedeelte van de EU-burgers die naar Nederland komt dat al kwetsbaar was in land van herkomst, bijvoorbeeld vanwege een verslaving, een lvb en/of dakloosheid.

5.2 Aanbevelingen en blik naar de toekomst

5.2.1 *Stel landelijke uniforme richtlijnen op voor de opvang van dakloze EU-burgers om verschillen te voorkomen en zorg voor de aansluiting bij landelijke toegankelijkheid zoals geldt in de Wmo*

De opvang en begeleiding van dakloze EU-burgers varieert sterk in verschillende gemeenten. Er is verschil in zowel het type opvang dat aangeboden wordt, de maximale verblijfsduur in de opvang, de doelgroep en of gemeenten regiobinding vereisen. Gemeenten geven aan dat hierbij behoefte is aan meer uniformiteit en meer duidelijkheid over wat werkt en wat niet. Daarnaast geeft een aantal partijen aan bang te zijn voor een aanzuigende werking van de opvang. Hoewel dit niet onderbouwd kan worden met cijfers, heerst het idee dat dakloze EU-burgers door het land heen gaan trekken om in verschillende gemeenten opvang te krijgen. Om dit te vermijden en om meer uniformiteit in de opvang en begeleiding van dakloze EU-burgers in gemeenten te krijgen, adviseren we het toepassen van landelijke toegankelijkheid en het opstellen van kaders hiervoor. De landelijke toegankelijkheid zoals geldt in de WMO kan dienen als voorbeeld. Landelijke toegankelijkheid en het opstellen van kaders is ook nuttig voor gemeenten buiten de pilotgemeenten. Zoals duidelijk wordt in de voorbeelden van Arnhem en Tilburg is de behoefte aan opvang en begeleiding voor de doelgroep ook daar groot. Landelijke toegankelijkheid en kaders voorzien in uniforme normen en richtlijnen voor de opvang en begeleiding van dakloze EU-burgers in Nederland. We raden aan om minimaal onderstaande onderwerpen te beschrijven:

- a. **Landelijke toegankelijkheid: bied opvang en begeleiding aan in de plaats waar perspectief het grootst is.** Dakloze EU-burgers dienen opgevangen te worden op plaatsen waar de kans op herstel het grootst is. Hiervoor is landelijke toegankelijkheid nodig. De kans op herstel is het grootst wanneer dakloze EU-burgers actief geactiveerd worden en perspectief hebben om uit te stromen (naar werk of naar land van herkomst). Het verrichten van arbeid is daarin een belangrijk element. De groep EU-burgers die voor seizoensarbeid naar Nederland zijn gehaald verliezen immers na afloop van het seizoen vaak hun werk en huisvesting. Een visueel overzicht van de plaatsen en tijdsperioden waarop in Nederland seizoensarbeid beschikbaar is, kan mogelijk bijdragen aan het sneller vinden van een nieuwe baan na afloop van seizoensarbeid, wat op diens beurt de kans op dakloosheid vermindert.
- b. **Soort opvang en verblijfsduur.** Dit onderzoek toont dat gemeenten kiezen voor verschillende soorten opvangplekken, denk aan: plekken in nachtopvang, 24-uursopvang, een doorstroomwoning of opvang in hotels. Naast de soort opvang, varieert ook de maximale verblijfsduur en de doelgroep van de opvang. Door uniforme richtlijnen en kaders op te stellen voor het soort opvang dat in Nederland wordt aangeboden en de maximale verblijfsduur wordt gelijke toegang tot opvang voor dakloze EU-burgers in Nederland gecreëerd en is er een daling van ongelijkheden tussen gemeenten. Daarnaast helpt dit ook de angst voor een aanzuigende werking van de opvang af te doen nemen.
- c. **Regiobinding.** Gemeenten gaan verschillend om met het toepassen van regiobinding. Het is belangrijk dat er landelijk uniforme richtlijnen zijn in het wel of niet hanteren van regiobinding bij het toelaten van dakloze EU-

burgers in opvanglocaties. Bij het opstellen van landelijke kaders rondom regiobinding is het belangrijk te beseffen dat het lastig is het arbeids- en woonverleden van dakloze EU-burgers te achterhalen vanwege een gebrek aan registratie. Regiobinding op basis hiervan is veelal niet mogelijk. Als landelijke toegankelijkheid (zoals geldt in de Wmo) voor opvang van dakloze EU-burgers geïmplementeerd wordt, vervalt regiobinding. Dit voorkomt dat dakloze EU-burgers naar een andere gemeente worden gestuurd voor opvang zonder hulp of ondersteuning te krijgen.

Daarnaast zorgen landelijke richtlijnen ervoor dat dakloze EU-burgers beter weten welke opvang en hulp zij kunnen verwachten. Dit draagt bij aan een transparant proces en voorkomt de verspreiding van onjuiste verhalen over opvang en ondersteuning onder dakloze EU-burgers op straat.

- d. **Deelname opvang- en/of begeleidingstraject.** Op dit moment is er geen landelijk overzicht van wie er in de verschillende opvanglocaties door het land heen heeft verbleven. Hierdoor zijn er geen exacte cijfers over of dakloze EU-burgers in meerdere steden gebruikmaken van opvangmogelijkheden. Het bijhouden van een landelijk overzicht kan hier meer duidelijkheid in bieden. Daarnaast helpt dit ook in het goed kunnen begeleiden van de dakloze EU-burgers. Als blijkt dat iemand vaker gebruikmaakt van de opvang en dus meerdere malen zijn of haar baan is kwijtgeraakt, kan hierop ingezet worden in de begeleiding. Om versnippering en herhaalde deelname aan begeleidingstrajecten te voorkomen, is het raadzaam om vast te leggen hoe vaak dakloze EU-burgers kunnen deelnemen aan een opvangtraject en/of begeleidingstraject.
- e. **Implementatie checklist gelijke behandeling.** Sommige gemeenten controleren wel of iemand toegang heeft tot sociale voorzieningen, sommige gemeenten niet. Daar worden dakloze EU-burgers nooit toegelaten tot de reguliere Maatschappelijke Opvang of zorg. Dit zorgt voor een ongelijke behandeling doorheen Nederland. De implementatie van de checklist gelijke behandeling van VWS zorgt ervoor dat elke gemeente dezelfde richtlijnen hanteert en ongelijkheid wordt vermeden. Daarnaast helpt dit gemeenten beter te kunnen beoordelen of iemand toegang heeft of niet.
- f. **Organiseer een landelijke ETHOS-telling specifiek voor EU-burgers.** Op dit moment is er geen goed overzicht van het aantal dakloze EU-burgers in Nederland. Een aantal gemeenten heeft dit zelf georganiseerd, maar lang niet voor elke gemeente is dit duidelijk. Dit zorgt ervoor dat niet duidelijk hoe groot het probleem is en hoeveel mensen opvang nodig hebben. Bij het opstellen van landelijke kaders en richtlijnen is het goed dit overzicht te hebben en daarop de richtlijnen aan te passen.

5.2.2 *Stel structurele middelen beschikbaar voor de opvang van dakloze EU-burgers*

Alle gemeenten en gesproken partijen zijn het erover eens dat de groep dakloze EU-burgers in de komende jaren niet zal afnemen, zeker niet wanneer de arbeids- en woonomstandigheden niet verbeteren. Wanneer deze mensen echter op straat belanden en geen opvang krijgen, glijden ze snel af en ontstaat en verergert hun problematiek zoals verslaving. Dan is het lastiger om iemand weer aan het werk te krijgen of terug te laten keren naar land van herkomst. Wij adviseren daarom om structureel middelen te investeren in opvang voor deze doelgroep, zodat zij snel geholpen kunnen worden en niet langdurig op straat hoeven te leven.

5.2.3 *Het toelatingsstelsel voor uitzendbureaus biedt een mooie kans om dakloosheid onder EU-burgers in Nederland te verminderen*

De werking van uitzendorganisaties wordt gezien als het grootste knelpunt in de aanpak van dakloosheid onder dakloze EU-burgers. Om dakloosheid binnen deze doelgroep te verminderen, pleiten respondenten voor maatregelen vanuit het Rijk die specifiek gericht zijn op uitzendbureaus. Het beoogde toelatingsstelsel biedt hiervoor een mooie kans. Dit vergemakkelijkt het onderscheiden van onbetrouwbare uitzendbureaus met professionele en legitieme uitzendorganisaties. EU-burgers die naar Nederland komen voor arbeid worden daardoor beter beschermd omdat er onder goede arbeidsvoorwaarden werk wordt verricht. Daarnaast biedt een toelatingsstelsel mogelijkheden voor goede controle en handhaving, waardoor er sneller kan worden ingegrepen om het aantal onbetrouwbare uitzendorganisaties te verminderen. Controles en handhaving moeten wel uitgevoerd worden om dit tot een succes te maken.

5.2.4 *Praktijktoetsing van de cao voor uitzendkrachten*

Afgelopen periode hebben er wijzigingen plaatsgevonden in de cao voor uitzendkrachten. Ondanks dat respondenten positief zijn over de doorgevoerde wijzigingen, ervaren zij dat de wijzigingen nog niet in voldoende mate worden doorgevoerd in de praktijk door de werkgevers. Wij benadrukken het belang om de uitwerking en naleving van deze cao te toetsen in de praktijk, zodat gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nageleefd door werkgevers. Dit draagt enerzijds bij aan de bescherming van werknemers omdat het eventuele misstanden kan voorkomen. Daarnaast draagt het toetsen van de cao in de praktijk bij aan een eerlijk, gezond en veilig werkklimaat voor iedereen in Nederland.

5.2.5 *Taal- en cultuursensitief werken zorgt dat hulpverlening beter aansluit bij de behoeften en leefwereld van dakloze EU-burgers*

Taal- en cultuurherkenning vanuit uitvoeringsprofessionals helpt om de context van dakloze EU-burgers beter te begrijpen. Wanneer dakloze EU-burgers in hun eigen taal hun verhaal kunnen delen met uitvoeringsprofessionals worden betere resultaten bereikt. De ingezette hulpverlening sluit dan immers beter aan bij de leefwereld van dakloze EU-burgers. Wij adviseren daarom om in de opvang, begeleiding en ondersteuning zo veel mogelijk taal- en cultuursensitieve hulpverlening in te zetten, bijvoorbeeld via ervaringsdeskundigen die uit dezelfde cultuur komen.

5.2.6 *Gedwongen terugkeer is voor een deel van de doelgroep een passend perspectief, landelijke richtlijnen kunnen gemeenten hierbij helpen*

Hoewel het grootste gedeelte van de dakloze EU-burgers perspectief heeft en makkelijk terug aan werk (en huisvesting) kan komen, is er een deel van de EU-burgers voor wie dit niet geldt. Voor hen is een derde perspectief nodig naast toeleiding naar werk en vrijwillige terugkeer naar land van herkomst: gedwongen terugkeer naar het land van herkomst. Gemeenten en veldpartijen geven aan dat de zorgmijdende dakloze EU-burgers, die vaak al lang op straat leven en multiproblematiek hebben, het best geholpen zijn met dit perspectief. De kans dat zij in Nederland nog kunnen werken is erg klein, maar zij willen vaak niet terugkeren. Partijen geven aan dat het voor deze mensen (en voor het verminderen van de overlast) beter is om hen terug te laten keren naar land van herkomst. Een aantal gemeenten voert dit perspectief in de praktijk niet uit. Wij raden aan om hier wel op in te gaan zetten. Om gedwongen terugkeer goed te organiseren, is een integrale aanpak nodig binnen de gemeente. Een voorbeeld hiervan is om boetes uit te delen aan de doelgroep om zo dossier op te bouwen en gedwongen terugkeer te kunnen realiseren. Het is belangrijk hierbij ook aan de doelgroep uit te leggen wat de consequenties kunnen zijn van de boetes. Hiervoor is samenwerking tussen verschillende partijen in de gemeente en de IND nodig. Bij gedwongen terugkeer is het echter wel belangrijk dat er perspectief wordt geregeld in het land van herkomst, bijvoorbeeld door afspraken te maken over woning, begeleiding en zorg met lokale overheden en partijen. Anders is de kans groter dat mensen weer terugkeren naar Nederland na gedwongen terugkeer.

5.2.7 *Gemeenten kunnen nog beter inzetten op preventieve maatregelen*

Veel EU-burgers die naar Nederland komen, zijn niet goed op de hoogte van de rechten en plichten die voor hen gelden. Dit zorgt ervoor bijvoorbeeld voor dat zij vaak niet weten dat ze zich moeten inschrijven in de gemeente waar ze verblijven, waardoor het lastig is achteraf te bepalen hoe lang iemand al in Nederland werkt en verblijft. Ook worden ze regelmatig onrechtmatig ontslagen en uit hun woning gezet. Dit leidt ertoe dat mensen onnodig dakloos worden of geen toegang krijgen tot sociale voorzieningen. Het is daarom belangrijk om EU-burgers goed en structureel te informeren over hun rechten en plichten kort na aankomst in Nederland. Wij raden alle gemeenten aan hier op in te zetten, bijvoorbeeld door Barka de opdracht te geven dit uit te voeren. Dit zorgt ervoor dat EU-burgers minder snel dakloos raken en wanneer zij dakloos raken makkelijker kan worden vastgesteld wat het arbeids- en woonverleden is. Ook de zogenaamde 'zorgplicht' of 'informatieplicht' voor werkgevers, die wordt genoemd in de jaarrapportage arbeidsmigranten 2023, kan hier bij helpen.²²

²² [Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023 \(overheid.nl\)](#)

5.2.8 *De indeling van dakloze EU-burgers op basis van arbeidsverleden is minder relevant voor het inregelen van opvang*

De indeling van dakloze EU-burgers in de drie doelgroep vanuit het Plan van Aanpak op basis van arbeidsverleden blijkt voor het inrichten van opvang voor de doelgroep weinig relevant. Ten eerste omdat het zeer beperkt mogelijk is om het arbeidsverleden goed te kunnen bepalen bij de doelgroep, ten tweede omdat het niet altijd representatief is voor de motivatie en het perspectief van de cliënt. Wij raden aan om de volgende indeling aan te houden:

- a. Het gedeelte van de doelgroep dat genoeg rechten heeft opgebouwd en daarmee toegang heeft tot sociale voorzieningen. Zij moeten toegelaten worden tot de reguliere Maatschappelijke Opvang (mits zijn aan de voorwaarden hiervoor voldoen) en zorg. Personen met toegang, maar die niet in aanmerking komen voor de Wmo omdat ze enkel een huisvestigingsprobleem hebben, zijn wel gebaat bij kortdurende opvang (zoals voor de doelgroep b hieronder).
- b. Het gedeelte van de doelgroep met perspectief richting werk in Nederland of vrijwillige terugkeer naar land van herkomst en motivatie. Positieve uitstroom voor deze doelgroep is mogelijk na een korte periode van enkele dagen tot een paar maanden opvang waarbij zij tot rust kunnen komen, begeleiding krijgen en werken aan hun perspectief. Voor sommige van hen is verslavingszorg en/of psychische zorg hierbij nodig.
- c. Het gedeelte van de doelgroep dat zorgmijdt, al lang op straat leeft en veelal kampt met multiproblematiek. Opvang is voor hen vaak geen werkende oplossing, zij hebben weinig perspectief in Nederland. Voor deze doelgroep kan gedwongen terugkeer een goede oplossing zijn.

5.2.9 *Zorg voor een integrale aanpak*

Alleen opvang en begeleiding bieden is niet genoeg om het aantal dakloze EU-burgers te verminderen. Hiervoor is een integrale aanpak nodig vanuit verschillende domeinen, zoals in een aantal pilotgemeenten al gebeurt. Op dit moment lopen op verschillende domeinen actieplannen en beleidslijnen om de situatie van EU-burgers in Nederland te verbeteren, zoals het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Maar ook binnen gemeenten lopen acties binnen het veiligheidsdomein en het zorgdomein soms parallel aan elkaar. Om het aantal dakloze EU-burgers effectief te verminderen, is het belangrijk een overzicht te hebben van de verschillende acties die lopen, zowel landelijk als op gemeentelijk niveau en te weten hoe deze elkaar beïnvloeden en waar afstemming en samenwerking nodig is.

A. Bijlage

Gesproken partijen tijdens de onderzoeksdagen

Gemeente	Gesproken partijen	Functie binnen de keten
Amsterdam	Gemeente	Beleid
	GGD	Coördinatie meest kwetsbare groep
	De Regenboog Groep	Inloophuis, maatschappelijk werk, begeleiding en outreachend werk
	HVO-Querido	Perspectiefopvang
	Veldwerk	Outreachend werk
	Doelgroep	
Rotterdam	Gemeente	Beleid en casusregie
	Stichting de Ontmoeting	Outreachend werk en begeleiding in opvang
	Leger des Heils	Opvang
	Barka	Begeleiding, activering en outreachend werk
Den Haag	Gemeente	Beleid
	Boswachter	Outreachend werk en handhaving
	Straat Consulaat	Outreachend werk en belangenbehartiging
	EU-medewerker Leger des Heils	Begeleiding
	Barka	Begeleiding, activering en outreachend werk
Utrecht	Gemeente	Beleid
	Barka	Begeleiding, activering en outreachend werk Opvang (doorstroomwoning)
	EU-medewerker Leger des Heils	Begeleiding
	Tussenvoorziening	Opvang
	Doelgroep	
Eindhoven	Gemeente	Beleid en toegang
	Leger des Heils	Opvang
	Barka	Begeleiding, activering en outreachend werk
Venlo	Gemeente	Beleid
	Barka	Begeleiding, activering en outreachend werk Inloopvoorziening

B. Bijlage

Aanwezige partijen tijdens de uitwisselingsbijeenkomst

Vanuit	Aanwezige partijen
Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker
Ministerie van SZW	Beleidsadviseur
Ministerie van JenV	Beleidsmedewerker
VNG	Beleidsmedewerker
Gemeente Amsterdam	Beleidsmedewerkers gemeente
	GGD
	De Regenboog Groep
Gemeente Rotterdam	Beleidsmedewerker gemeente
	Barka
	Leger des Heils
Gemeente Den Haag	Beleidsmedewerker gemeente
	Barka
	Leger des Heils
Gemeente Utrecht	Barka
	De Tussenvoorziening
	EU-medewerker Leger des Heils
Gemeente Eindhoven	Beleidsmedewerkers gemeente
	Barka
	Leger des Heils
Gemeente Venlo	Beleidsmedewerker gemeente

C. Bijlage

Cijfers per pilotgemeente vanaf de start van de pilot tot november 2023.

Vanwege de verschillende startdata van de pilots zijn deze cijfers lastig te vergelijken.

	Amsterdam	Utrecht	Rotterdam	Den Haag	Eindhoven	Venlo
Opvang						
Opvang gerealiseerd	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Aantal plekken	40	10-20	10	-	10-15	Variërend
Type opvang	24-uurs	Nacht	24-uurs	-	24-uurs	Hotel
Cijfers vanaf	1-1-2023	15-11-2022	1-6-2022	1-1-2023	-	1-1-2023
Aantal opgevangen personen	82	212	324	-	-	8
Gemiddelde verblijfsduur	6-7 maanden	27 dagen	5-11 dagen	-	Verwachting: 21-42 dagen	2-3 dagen
Meest voorkomende nationaliteiten (n)						
	Polen (30)	Polen (154)	Polen (191)	Bulgarije (138)	-	Polen (196)
	Roemenen (8)	Roemenië (15)	Roemenië (32)	Polen (73)	-	Roemenië (7)
	Bulgarije (7)	Spanje (10)	Letland (31)	Roemenië (12)	-	Bulgarije (6)
	Litouwen (6)	Hongarije (9)	Hongarije (15)	Letland (5)	-	Letland (2)
	Slowakije (4)	Griekenland (5)	Litouwen (15)	Turks sprekende roma's (4)	-	-
Uitstroom						
Toeleiding naar werk	14	71	122	13	-	55
Repatriëring	6	32	94	11	-	38
Ander soort leiding	1	38	Onbekend	5	-	Onbekend
Negatief	22					