



Dakloze EU-burgers in Amsterdam

DE DAKLOZE EU-BURGER IN BEELD, WIE HEEFT ER RECHT OP GELIJKE BEHANDELING?

IN HET KORT

Dit rapport brengt het groeiende aantal dakloze EU-burgers in beeld. Daarnaast laat het zien dat een deel van de dakloze EU-burgers recht heeft op gelijke behandeling: zij komen op dezelfde manier als Nederlanders in aanmerking voor voorzieningen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Aan de hand van de Checklist Recht op gelijke behandeling, opgesteld door de ministeries VWS, SZW en JenV, is in dit onderzoek gekeken hoeveel dakloze EU-burgers in Amsterdam, die in beeld zijn bij De Regenboog Groep, recht hebben op gelijke behandeling. Dit rapport is daarmee een eerste inschatting voor de gemeente en andere instanties in de zorgketen om te bepalen hoeveel dakloze EU-burgers er zijn en welk deel recht heeft op maatschappelijke ondersteuning.

Voorwoord

Dit voorwoord is geschreven door Dion Kramer, Universitair docent Europees recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Gelijke behandeling onder het EU-recht is uiteraard geen wondermiddel voor de oplossing van dakloosheid. Gelijke behandeling betekent dat de EU-burger hetzelfde behandeld moet worden als een nationale burger die zich in dezelfde situatie bevindt. Het zegt daarom niet zoveel over de inhoud en vorm van dak- en thuislozenondersteuning. Wanneer Nederland er bijvoorbeeld voor kiest om geen Wmo-voorzieningen te bieden aan 'zelfredzame' Nederlanders hoeft dit dus ook niet aan EU-burgers (hoewel een dergelijke keuze natuurlijk in strijd kan zijn met andere Europese en internationale mensenrechten).

Gelijke behandeling is echter wel een middel om te voorkomen dat mensen gediscrimineerd worden op illegitieme gronden. De Checklist Recht op gelijke behandeling die centraal staat in dit onderzoeksrapport van De Regenboog Groep, zou daarom gezien kunnen worden als een serieuze poging om te breken met de wijdverbreide aanname dat de gehele groep dak- en thuisloze EU-burgers 'niet-rechthebbend' zou zijn vanwege hun nationaliteit. In de Europese Unie is discriminatie op grond van nationaliteit in beginsel namelijk verboden. Met een paspoort van een EU-lidstaat heeft een persoon het recht om naar andere lidstaten te reizen om daar te wonen, werken, studeren of verliefd te worden. Al deze activiteiten zouden moeilijker of praktisch onmogelijk gemaakt worden wanneer je andere rechten en plichten hebt dan de locals.

Wel heeft altijd de vrees bestaan (met name bij de rijkere lidstaten) dat een te uitgebreid recht op vrij verkeer zou leiden tot wat in later discussies 'uitkeringstoerisme' genoemd zou worden: dat EU-burgers puur en alleen naar andere lidstaten zouden verhuizen om daar te profiteren van de sociale voorzieningen. Om het spook van 'uitkeringstoerisme' te beteugelen heeft de Europese Unie een compromis gesloten in Richtlijn 2004/38: EU-burgers die voor langere tijd in andere lidstaten willen verblijven moeten daar of een baan(tje) of voldoende bestaansmiddelen hebben. In ruil daarvoor krijgen zij het recht op gelijke behandeling, een recht dat tijdelijk of permanent behouden blijft wanneer zij werkloos raken. Zoals dit rapport laat zien is het recht op gelijke behandeling daarom niet voor iedere EU-burger gelijk: slechts de helft van de casussen zou recht hebben op gelijke behandeling vanwege hun (vroegere) activiteiten in Nederland.

De Checklist is geen bindend juridisch document. Het lijkt eerder een direct advies van het ministerie van VWS aan gemeenteambtenaren over hoe zij artikel 1.2.2 van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) kunnen toepassen en daarmee bepalen of een EU-burger 'gelijkgesteld' moet worden aan een Nederlander in het kader van die wet. Het College van B&W blijft echter verantwoordelijk om op grond van de Wmo een juridisch kloppend besluit te nemen en een beschikking af te geven waartegen de EU-burger in bezwaar en beroep kan gaan. Mocht het College menen dat de EU-burger geen gelijke behandeling toekomt omdat deze persoon niet rechtmatig in Nederland verblijft, dan moet het daar eerst duidelijkheid over verkrijgen bij de IND. Volgens de Centrale Raad van Beroep mag de gemeente namelijk niet zomaar op de stoel gaan zitten van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, die primair verantwoordelijk is voor de toetsing van het verblijfsrecht.

Een checklist is per definitie een simplificatie van rechten en ook deze checklist bevat elementen waar juridisch anders over kan worden gedacht. Het volgt echter uit onderzoek in andere EU-lidstaten dat überhaupt het bestaan van guidance zoals de Checklist een verschil kan maken in de vraag of EU-burgers krijgen waar ze recht op hebben. Een correcte implementatie van de Checklist kan dus voorkomen dat EU-burgers onterecht het stempel van 'niet-recht-hebbende' krijgen en vrijwel volledig afhankelijk zijn van sociaaljuridisch hulpverleners die zich moeten inspannen om een uitzondering op de normale gang van zaken te bepleiten. Bovendien schept de Checklist meer duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenten en de IND, wat kan voorkomen dat EU-burgers van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Ten slotte gaat het onderzoeksrapport ook voorzichtig in op de mogelijke gevolgen van de Checklist voor de gemeente Amsterdam. Uit het onderzoek volgt dat uit de steekproef van 176 casussen slechts 9 tot 31 EU-burgers daadwerkelijk toegang zou krijgen tot de maatschappelijke opvang (MO) en dat dit gevolgen kan hebben voor druk op de gehele Wmo-keten, welke mogelijk bestaat uit een traject van enkele jaren. Hoe ga je in dat geval bijvoorbeeld om met EU-burgers die slechts tijdelijk hun verblijfsrecht behouden? Hoewel terecht, leidt deze discussie echter ook af van de maatschappelijke en humanitaire gevolgen van de andere kant van de medaille: dat 145 EU-burgers blijkbaar geen toegang zouden krijgen tot de MO. Als 'economisch daklozen' of 'niet-rechthebbenden' zullen zij op straat blijven staan, afhankelijk worden van lokale regelingen en 'pilotprojecten' of in een uiterst geval onderworpen worden aan kostbare en soms zinloze verwijderingsmaatregelen. De groeiende groep dakloze EU-burgers in Amsterdam en andere Europese steden dwingt ons daarom tot dubbele reflectie: op de merites van ons eigen dakloosheidsbeleid en hoe dakloosheid fundamenteel verbonden is met de structurele misstanden op onze woning- en arbeidsmarkt zoals die al uitgebreid benoemd zijn in het inmiddels beroemde Roemer-rapport. In een Europa van open grenzen en meerdere bestuurslagen is het uiteraard onredelijk om de publieke lasten van deze misstanden alleen bij steden te leggen.

Samenvatting

Dit rapport brengt de dakloze EU-burgers in Amsterdam beter in beeld en onderzoekt welk deel van deze groep recht heeft op gelijke behandeling, volgens de 'Checklist gelijke behandeling EU-burgers'. Er is dossieronderzoek gedaan naar een steekproef van 176 dakloze EU-burgers die in beeld zijn in Amsterdam. Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen.

Doelgroep in beeld

- Tussen 01-10-2023 en 01-04-2024 hielp De Regenboog Groep (DRG) 1463 EU-burgers. Geschat wordt dat DRG tussen de 62,5 – 80 % van de dakloze EU-burgers, die gebruik maakt van de winteropvang, in beeld heeft. Dit zou betekenen dat het totale aantal in Amsterdam 1800-2400 personen bedraagt;
- Van de steekproef is 86% man en 14% vrouw;
- De meest voorkomende nationaliteiten zijn Pools (35%), Roemeens (26%) en Hongaars (7%);
- Het merendeel verblijft in de openbare ruimte (51%), een deel in tijdelijke opvang (21%) en een deel heeft instabiele huisvesting zoals verblijf in netwerk (11%);
- In 39% van de gevallen is er volgens de maatschappelijk werkers alleen sprake van verslaving, bij 11% alleen van psychiatrie en bij 12% van beiden.

Checklist gelijke behandeling

- Van de 176 casussen heeft volgens de checklist 54,5% (96 personen) recht op gelijke behandeling, en 45,5% (80 personen) geen recht op gelijke behandeling;
- Van de personen met recht op gelijke behandeling, heeft de helft (51%) dit recht omdat diegene – ondanks dakloosheid – werkt of voldoende middelen van bestaan heeft en heeft een groot deel (43%) dit recht op basis van arbeidsverleden.

Reden dakloosheid en werk

- Van degenen met werk of een werkverleden, is 51% dakloos geraakt doordat er een koppeling was tussen werk en woning en 26% na komst/terugkeer uit het buitenland;
- Van degenen met werk of werkverleden was de laatste/huidige werkgever vrijwel net zo vaak binnen (53%) als buiten Amsterdam (47%) en van degenen bij wie koppeling werk/woning de reden voor dakloosheid was betrof het bij 69% een werkgever buiten Amsterdam;
- Over het algemeen is het huidige of laatste werk van de dakloze EU-burgers laag betaald werk in de industrie (19%), schoonmaak (14%), logistiek/magazijn (13%), bezorging (10%), bouw (7%) of horeca (6%);
- Hierbij zijn de schoonmaak, horeca en bezorgen over het algemeen banen binnen Amsterdam en de landbouw of logistiek/magazijn zijn vaker buiten Amsterdam.

Consequenties in de praktijk

- Van de steekproef is de inschatting dat er tussen de 9 en 31 dakloze EU-burgers zowel recht hebben op gelijke behandeling als toegang hebben tot de maatschappelijke opvang (MO);
- Extrapolerend naar de hele doelgroep in beeld bij DRG zijn er dan tussen de 75 en 266 dakloze EU-burgers die recht hebben op gelijke behandeling en mogelijk toegang hebben tot de MO;
- De groep die geen recht heeft op gelijke behandeling ligt rond de 665 mensen en de groep die wel recht heeft op gelijke behandeling, maar geen toegang tot de MO, ligt tussen de 532 en 723 mensen.

Meer weten over dit onderzoek? Mail naar Annie Berendsen: aberendsen@deregenboog.org.

Inhoudsopgave

Inleiding	6
1. Landelijk beleid	7
1.1 Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis	7
1.2 Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers	7
1.3 Pilots kortdurende opvang	7
2. De rechten van dakloze EU-burgers	9
2.1 Recht op gelijke behandeling: de Checklist	10
2.2 Recht op de Wmo	11
3. Huidige situatie	12
3.1 Cijfers in Amsterdam	12
3.2 De kwetsbare positie van arbeidsmigranten	12
3.3 Malafide uitzendbureaus	13
4. Onderzoek in Amsterdam	14
4.1 Opzet onderzoek	14
4.2 Doelgroep in beeld	14
5. Dakloze EU-burgers en rechten	15
5.1 Demografie	15
5.2 Huisvesting	16
5.3 Zorgvraag	16
5.4 Recht op gelijke behandeling	17
6. Reden dakloosheid en werk	20
6.1 Reden dakloosheid	20
6.2 Werk	20
7. Consequenties in de praktijk	22
8. Reflectie	23
Dankwoord	24
Bronnenlijst	24

Inleiding

Dit rapport is samengesteld door De Regenboog Groep. Het onderzoek dat wordt besproken is gedaan in samenwerking met de directie Jeugd, Zorg en Diversiteit (JZD) van de gemeente Amsterdam. Het doel van het rapport is driedelig:

- De huidige situatie en de rechten van dakloze EU-burgers in kaart brengen;
- meer inzicht bieden in de reden van dakloosheid en de rol van de (voormalig) werkgever;
- een inschatting maken van de consequenties voor de praktijk.

Met andere woorden: dit onderzoeksrapport is een eerste aanzet voor de gemeente en andere instanties om helder te krijgen hoeveel en welke dakloze EU-burgers recht hebben op welke sociale voorzieningen. De input van het rapport bestaat, naast bestaande (landelijke) rapporten over EU-burgers, uit een dataset van EU-burgers, uitgevraagd bij maatschappelijk werkers van De Regenboog Groep.

De Regenboog Groep zet zich al jaren in voor dakloze EU-burgers. Hierin werken we samen met partners in de stad, onder andere de gemeente Amsterdam, GGD Amsterdam, perMens, HVO-Querido en het Leger des Heils. We zien de groep dakloze EU-burgers in aantal toenemen en maken ons hard voor opvang en ondersteuning van deze mensen. In 2024 is De Regenboog Groep is, op verzoek van de gemeente Amsterdam, gestart met uitbreiding van de inloophuizen en is er straatteam Dobre020 samengesteld dat de straat op gaat om dakloze EU-burgers hulp aan te bieden. De Regenboog Groep werkt vanuit de praktijk: er wordt ingespeeld op wat er aan de hand is op straat, in de inloophuizen en wat er speelt volgens vrijwilligers en maatschappelijk werkers. Dit rapport is grotendeels geschreven vanuit dat pragmatische perspectief: het toetsen van de theorie aan de praktijk. Ook is dit rapport voorgelegd aan een focusgroep van onder andere maatschappelijk werkers, zodat alles wat hier staat opgeschreven in lijn ligt met de dagelijkse praktijk.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de context beschreven aan de hand van (1) het landelijk beleid rondom dakloze EU-burgers, (2) de rechten van dakloze EU-burgers en (3) de huidige situatie in Amsterdam. Vervolgens wordt (4) het onderzoek in Amsterdam beschreven, waarbij we meer inzicht krijgen in de groep dakloze EU-burgers en er vervolgens een inschatting wordt gemaakt van hoeveel mensen in deze groep recht hebben op gelijke behandeling. In aanvulling wordt er nog aandacht besteed aan (5) de reden van dakloosheid en (6) de consequenties in de praktijk. Tot slot (7) een korte reflectie op dit onderzoek en (8) een dankwoord

1

Landelijk beleid

1.1 Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis

De noodopvang die werd geopend voor dakloze mensen tijdens de coronacrisis liet zien dat de groep dakloze EU-burgers kwetsbaar en groot was. Na de coronacrisis volgden verschillende (landelijke) onderzoeken en maatregelen om de situatie voor deze mensen te verbeteren.

In december 2022 presenteerde het ministerie van VWS het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis. In dit rapport is speciale aandacht besteed aan bijzondere doelgroepen, waaronder dakloze EU-burgers (actielijn 6): 'Daar waar voor bijzondere doelgroepen de generieke aanpak ontoereikend is, wordt extra inzet gepleegd, en worden extra kwetsbare groepen adequaat geholpen' ("Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een Thuis", 2022). Deze extra inzet wordt gepresenteerd in het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers (2022), wat een aanvulling is op het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) van Emile Roemer dat concrete aanbevelingen deed om de positie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren en misstanden tegen te gaan.

1.2 Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers

Het ministerie van VWS schrijft in het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers (2022) het volgende: 'Het komt nog te vaak voor dat een EU-burger die naar Nederland is gekomen om te werken, na een drop-out heel snel afglijdt naar een situatie van dak- en thuisloosheid en eventuele bijkomende problemen. Verliest een EU-burger zijn baan; dan soms ook zijn verblijfplaats. Eenmaal dakloos komt hij door geen -of het niet voldoende kunnen aantonen van- rechtenopbouw in Nederland meestal niet in aanmerking voor hulp. Door veel overheden worden dakloze EU-burgers als één homogene groep behandeld. Op het moment dat een arbeidsmigrant zijn werk en woning verliest en gezien wordt als "dakloze EU-burger", zorgt dit er direct voor dat veel deuren van mogelijke hulp sluiten, terwijl dat zeker voor de groep die recent werk heeft gehad in Nederland eigenlijk niet zo zou moeten zijn. Vaak is onbekend dat deze EU-burgers na verlies van werk op basis van regelgeving nog minstens een halfjaar als rechtmatig verblijvende "werknemer" behandeld moeten worden als zij zich inschrijven bij het UWV.' (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2022)

Het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers is samengesteld door de ministeries van VWS, SZW en JenV in samenwerking met de VNG en de G4. Dit plan beschrijft hoe dakloze EU-burgers geholpen moeten worden en wie daarvoor verantwoordelijk zijn. In het plan wordt voorgesteld om de groep te differentiëren in subgroepen met een eigen maatwerk aanpak: afhankelijk van of en hoelang geleden zij een vorm van betaalde arbeid in Nederland hebben uitgevoerd. Het plan voorziet gemeenten en andere (zorg)instanties van richtlijnen voor voorzieningen en hulpverlening (richting werkvoorziening of terugkeer naar land van herkomst).

1.3 Pilots kortdurende opvang

Vanuit het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers zijn middelen ter beschikking gesteld, door VWS, aan zes gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Venlo) om een pilot voor kortdurende opvang voor dakloze EU-burgers te realiseren. De volgende (voorzichtige) succesfactoren kwamen naar voren in het tussenevaluatie rapport over de zes pilots kortdurende opvang (Jongebreur et al., 2023, p. 19 - 21):

1. 24-uursopvang voorziet in een stabiele basis en biedt dakloze EU-burgers ruimte om stappen te zetten richting het vormgeven van hun toekomst;
2. De combinatie van opvang met activering en participatie van dakloze EU-burgers is een randvoorwaarde voor succes;
3. Taal- en cultuurherkenning vanuit uitvoeringsprofessionals helpt om de context van dakloze EU-burgers beter te begrijpen;
4. Een eerlijk en duidelijk verhaal creëert realistische verwachtingen over het toekomstperspectief;
5. Een goede samenwerking tussen de verschillende veldpartijen is essentieel;
6. Een positief neveneffect van de opvang is minder zichtbare overlast op straat.

Echter kwamen er ook knelpunten voor de opvang en begeleiding van EU-burgers naar voren uit de pilots:

1. De rechten van dakloze EU-burgers worden niet altijd toegekend;
2. De grootste oorzaak van dakloosheid onder EU-burgers is de werking van uitzendorganisaties;
3. Verslaving en multi-problematiek zijn een moeilijk oplosbaar probleem binnen de doelgroep;
4. De regierol in de opvang van dakloze EU-burgers is niet altijd duidelijk belegd;
5. Krapte op de Nederlandse huizenmarkt heeft ook impact op dakloze EU-burgers;
6. In sommige gemeenten is het ontbreken van een centraal loket of meldpunt voor dakloze EU-burgers een knelpunt.

De 'Checklist Recht op gelijke behandeling' kan een bijdrage leveren aan knelpunt 1. De Checklist stelt de gemeentes in staat eenvoudiger te bepalen of een EU-burger recht heeft op gelijke behandeling, hoewel dit geen bindend oordeel is. Dit rapport vertaalt de Checklist naar de praktijk en stelt zo gemeenten en andere zorginstanties in staat om weloverwogen toe te werken naar beleid dat in lijn is met de rechten van dakloze EU-burgers. Rutger Groot Wassink, wethouder Opvang van gemeente Amsterdam, neemt hierin het voortouw en stelt: 'Als college vinden we het belangrijk dat deze groep EU-burgers krijgt waar ze recht op heeft', maar ook: 'Wel zien we risico's zoals extra druk op de huidige opvangketen die reeds overbelast is, en extra druk op de voorraad omslagwoningen. Deze groep kan niet zomaar binnen de bestaande middelen en mogelijkheden worden bijgevoegd.' (AT5, 2024).

2

De rechten van dakloze EU-burgers

In Nederland kennen wij het koppelingsbeginsel: het recht op sociale voorzieningen voor vreemdelingen is gekoppeld aan een rechtmatig verblijfstitel (Kramer, 2023, p. 91). Individuen die in Nederland aanwezig mogen zijn, hebben - in beginsel - recht op sociale voorzieningen. Om dus te bepalen of dakloze EU-burgers, net zoals Nederlandse dakloze mensen, in aanmerking komen voor Wmo-gefinancierd aanbod, is het van belang om te weten of hun verblijfsrecht valt onder de Burgerschapsrichtlijn 2004/38EG (Kramer, 2023). In het Plan van Aanpak van VWS wordt gesteld dat het hebben van werk en het voorzien in eigen levensonderhoud criteria zijn voor rechtmatig verblijf (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2022). In de checklist gelijke behandeling wordt duidelijk dat er meer mogelijkheden zijn. De argumentatie hiervoor is hieronder beknopt beschreven.

Het verblijfsrecht van EU-burgers vloeit voort uit het EU-recht: volgens de Burgerschapsrichtlijn is het (uitoefenen van het) recht op vrij verkeer niet afhankelijk van administratieve procedures. Met andere woorden: gemeenten mogen verlangen van EU-burgers dat zij zich inschrijven binnen het kader van de Burgerschapsrichtlijn, maar een correcte inschrijving mag nooit bepalend zijn voor het vaststellen van het verblijfsrecht of recht op gelijke behandeling (Kramer, 2023).

Ook is het onjuist dat EU-burgers te allen tijde in eigen levensonderhoud dienen te voorzien: 'EU-burgers die als 'werknemer' of 'zelfstandige' geclassificeerd moeten worden hebben per definitie een verblijfsrecht en daarmee recht op gelijke behandeling' (Kramer, 2023, p. 89). Anders gezegd: een EU-burger behoudt diens recht op gelijke behandeling, zolang deze persoon is geclassificeerd als 'werknemer'. De classificatie 'werknemer' is door het Hof van Justitie ruim gedefinieerd en betreft iedereen die "reële en daadwerkelijke arbeid" verricht onder het zicht van een ander tegen beloning'. De hoogte, herkomst en vorm van deze beloning is niet van belang voor de classificatie 'werknemer'. Ook maakt het niet uit als de beloning, omdat iemand bijvoorbeeld parttime werkt, wordt aangevuld met financiële steun van openbare middelen. Maar wat verstaat Nederland onder 'reële en daadwerkelijke' arbeid? Nederland implementeert dit criterium met '40% van de arbeidstijd of 50% van de gebruikelijke werkweek'. Dit betekent dat EU-burgers recht op gelijke behandeling hebben – en daarmee recht op sociale voorzieningen – wanneer zij parttime werken maar onder bijstandsniveau verdienen (Kramer, 2023, p.89).

Er bestaat echter wel een onderscheid tussen twee groepen EU-burgers op basis van de lengte van hun arbeidsverleden: 'Wanneer de EU-burger korter dan een jaar gewerkt heeft en onvrijwillig werkloos raakt, blijft het verblijfsrecht voor minimaal zes maanden behouden. Wanneer de EU-burger langer dan een jaar aaneengesloten heeft gewerkt blijft het verblijfsrecht in beginsel voor onbepaalde tijd behouden' (Kramer, 2023, p. 90).

Hoe zit het met het recht van EU-burgers die economisch inactief (niet werkzaam) zijn? Ook deze EU-burgers hebben recht op vrij verkeer en mogen gedurende de eerste drie maanden vrij verblijven in andere EU-lidstaat, hoewel het gastland sociale bijstand mag weigeren op grond van expliciete uitzondering op het recht op gelijke behandeling. Wat gebeurt er wanneer een economisch inactieve EU-burger toch een beroep doet op sociale bijstand?

‘In navolging van de vroege burgerschapsjurisprectie lijkt de Burgerschapsrichtlijn verschillende ‘verzachtende’ omstandigheden aan te voeren: zo mogen controles niet systematisch worden uitgevoerd, mag een beroep op sociale bijstand niet automatisch leiden tot een uitzettingsmaatregel en dienen individuele omstandigheden een rol te spelen bij de vraag of een EU-burger een ‘onredelijke’ last vormt op het bijstandsstelsel’ (Kramer, 2023, p. 90). De algemene regel die blijft gelden is dat gemeenten, op basis van de Participatiewet, economisch inactieve EU-burgers die korter dan drie maanden in Nederland verblijven direct mogen weigeren op grond van hun nationaliteit. Voor alle andere categorieën van EU-burgers geldt dat sociale voorzieningen verstrekt dienen te worden totdat de IND besluit het verblijfsrecht te beëindigen (Kramer, 2023, p. 93). Gemeenten dienen dus altijd uit te gaan van rechtmatig verblijf, en dus recht op gelijke behandeling te verstrekken, tenzij de EU-burger niet de status van ‘werknemer’ of ‘zelfstandige’ heeft en korter dan drie maanden verblijft (of de IND het verblijfsrecht reeds heeft beëindigd).

Concluderend kan gesteld worden dat EU-burgers die rechtmatig in Nederland verblijven toegang hebben tot dezelfde voorzieningen (bijvoorbeeld dag- en nachtopvang) als Nederlandse dakloze mensen die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden. Let wel: het kan zijn dat een dakloze EU-burger alsnog niet in aanmerking komt omdat diegene niet voldoet aan de algemene toegangseisen die ook gelden voor Nederlanders, zoals bijvoorbeeld de zelfredzaamheids- of bindingscriteria: ‘Het is echter duidelijk in strijd met het non-discriminatiebeginsel om rechtmatig verblijvende EU-burgers die voldoen aan de algemene toegangseisen uit te sluiten omdat zij met ‘code 30’ geregistreerd staan in de BRP of omdat zij in de ogen van de gemeente ‘niet-rechthebbend’, een ‘andere doelgroep’ of simpelweg EU-burgers zijn’ (Kramer, 2023, p. 93).

In de paragraaf hierboven is duidelijk geworden dat EU-burgers in bepaalde gevallen recht hebben op gelijke behandeling. Gelijke behandeling betekent dat gemeenten op dezelfde manier als bij een Nederlandse burger moeten toetsen of een EU-burger toegang heeft tot bepaalde gemeentelijke en landelijke voorzieningen (zoals bijstandsuitkering of Wmo-gefinancierd aanbod). De regelgeving rondom gelijke behandeling van EU-burgers, zoals hierboven beschreven, is complex. Daarom hebben de ministeries VWS, SZW en JenV een checklist voor gelijke behandeling ontwikkeld (“Checklist Recht op Gelijke Behandeling Voor de Individuele EU-burger”, 2024). Met deze checklist kunnen gemeenten eenvoudiger een inschatting maken of een EU-burger recht heeft op gelijke behandeling. Dit is echter geen bindend oordeel: de gemeente mag, op grond van artikel 1.2.2 Wmo, een positieve beoordeling voor gelijke behandeling doen, maar mag niet zelfstandig (zonder beslissing van de IND) vaststellen dat er geen verblijfsrecht bestaat. Bij twijfel of bij negatieve beoordeling moet dus altijd advies van de IND gevraagd worden. De Checklist Recht op gelijke behandeling bestaat uit onderstaande acht vragen.

2.1 Recht op gelijke behandeling: de Checklist

Checklist Recht op gelijke behandeling voor de individuele EU-burger:

1. Kan de EU-burger redelijkerwijs zijn identiteit en nationaliteit aantonen?
2. Is de EU-burger langer dan drie maanden geleden Nederland ingereisd?
3. Werkt de EU-burger in Nederland of heeft hij/zij voldoende middelen van bestaan?
4. Heeft de EU-burger een aantoonbaar arbeidsverleden?
5. Staat de EU-burger ingeschreven bij het UWV en is er sprake van onvrijwillige werkloosheid?
6. Is de EU-burger korter dan een half jaar geleden werkloos geraakt?
7. Werkt de EU-burger voorafgaand aan het werkloos worden één jaar of langer in Nederland?
8. Heeft de EU-burger zicht op werk?

2.2 Recht op de Wmo

De Checklist geeft aan wie recht heeft op gelijke behandeling en dus aanspraak kan maken op de Wmo. Voordat we verdergaan met het onderzoek over het toepassen van de Checklist in Amsterdam, is het van belang duidelijk te hebben wat de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) behelst.

De Wmo is breed en omvat gemeentelijke ondersteuning aan mensen die zich niet zelfstandig redden. Dit kan bijvoorbeeld huishoudelijke hulp of dagbesteding zijn. Onder Wmo valt ook maatschappelijke opvang, zoals daklozenopvang. Daklozenopvang staat beschreven als ‘algemene voorziening’ in de Wmo die voor ‘alle inwoners beschikbaar en toegankelijk moet zijn, zonder voorafgaand onderzoek naar persoonlijke omstandigheden’ (VWS, 2024). Zo beschrijft Wallege (2022) in zijn ‘Notitie opvang EU-onderdanen’ dat ‘EU-burgers die in Nederland verblijven zonder meer toegang hebben tot Wmo-voorzieningen – zoals daklozenopvang – voor zover zij aan de algemene ingangscriteria voldoen – aangezien gemeenten dienen uit te gaan van de rechtmatigheid van hun verblijf. [...] Ten aanzien van de algemene voorzieningen onder de Wmo hoeft geen aanvraag te worden gedaan bij de gemeente en een onderzoek naar verblijfsstatus van een EU-vreemdeling aldus überhaupt niet aan bod komt. Het gaat in die gevallen bijvoorbeeld om algemeen toegankelijke passantenverblijven.’ (Wallege, 2022).

Iedere gemeente organiseert de toegang tot Wmo op zijn eigen manier. Er bestaat een waaier van voorzieningen waar dakloze mensen, afhankelijk van opgebouwde rechten, ondersteuning van krijgen. In Amsterdam wordt daarin een onderscheid gemaakt tussen ‘zelfredzaam’ en ‘kwetsbaar’ en wordt er gekeken naar ‘binding’, waarbij gekeken wordt naar de plaats waar iemand de meeste kans heeft op een succesvol traject.

3

Huidige situatie

In dit hoofdstuk beschrijven we wat we weten over de huidige situatie rondom dakloze EU-burgers, met een focus op Amsterdam.

3.1 Cijfers in Amsterdam

De Gemeente Amsterdam heeft in het eerste kwartaal van 2024 een factsheet opgesteld over dak- en thuisloosheid in Amsterdam. De gemeente heeft hierbij de Ethos-light benadering toegepast: 'European Typology of Homelessness and Housing Exclusion'. Deze benadering hanteert een definitie waarbij dakloosheid wordt gezien als een gebrek aan volwaardige huisvesting, waarin niet enkel feitelijke dakloosheid wordt meegenomen maar ook een potentieel zeer grote groep mensen die geen veilig (t)huis hebben. De Ethos-light categorieën (CBS, 2024) zijn:

1. Buitenslapers: mensen die leven in de openbare ruimte, zoals op straat, in het park of bos, zonder vaste verblijfplaats.
2. Onconventionele woonplekken: personen die op onconventionele woonplekken als camping, bootjes of auto's verblijven.
3. Bankslapers: personen die noodzakelijkerwijs bij vrienden, kennissen en familie wonen.
4. Noodopvang: personen zonder vaste verblijfplaats die slapen in de nachtopvang of andere laagdrempelige opvang.
5. Tijdelijke opvang: personen in opvang voor kortdurend verblijf.
6. Uitgesteld vertrek: personen die binnenkort uit een instelling komen voor wie geen huisvesting beschikbaar is, zoals de GGZ of de PI.
7. Dreigend dakloos: personen die geconfronteerd worden met dreigende huisuitzetting.

Volgens de Ethos-light definitie zijn er (naar schatting) in Amsterdam in totaal ruim 15.000 dakloze mensen. Dit is een voorlopige schatting en de daadwerkelijke Ethos-light telling vindt plaats in 2025 ("Dak- en Thuisloosheid in Beeld Q1 2024", 2024).

3.2 De kwetsbare positie van arbeidsmigranten

Binnen de EU is sprake van een gemeenschappelijke markt. Hierbinnen is er vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Het Europese vrije verkeer van personen hoort bij te dragen aan de verbetering van levensomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en sociale positie van EU-burgers: 'Dit beeld klopt wellicht voor de zogenoemde 'Eurostars'', schrijft Dion Kramer in zijn artikel EU-burgers zonder (t)huis (2023), 'de jonge, hoogopgeleide professionals met een succesvolle, grensoverschrijdende carrière, maar de realiteit is diametraal anders voor de groeiende groep EU-burgers die elders in de Unie een dak- of thuisloos bestaan leidt'. Kramer richt zich in zijn onderzoek onder andere op gedetacheerde werknemers en dakloosheid binnen de Europese Unie: naar schatting zijn er 6000 dakloze arbeidsmigranten in Nederland (Van Leijen, 2024).

Het overgrote deel van deze dakloosheid komt door baanverlies in Nederland (Jansen Lorkeers et al., 2022, p. 49). Het kan dus niet onopgemerkt blijven dat de dakloosheid onder EU-burgers samenhangt met de arbeidsmigratie (door heel Europa) en de schaduw waarin dit plaatsvindt in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt (Kramer, 2023). Nederland is een van de grootgebruikers van gedetacheerde arbeidsmigranten: in 2022 werkten er bijna 90.000 gedetacheerde arbeidsmigranten in Nederland (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024).

Bij een EU-detachering gelden regels vanuit het land waar wordt gewerkt en regels van waaruit wordt gezonden: voor de arbeidsrechtelijke bescherming van arbeidsmigranten gelden de regels in Nederland en voor het recht op sociale zekerheid gelden de regels van het andere, zendende Europees land. Door deze onoverzichtelijke en onduidelijke juridische context, in combinatie met flexibele en irreguliere arbeidscontracten, uitsluiting van de woningmarkt, administratieve onzichtbaarheid en gebrekkige handhaving, bevinden veel EU-burgers zich in uiterst kwetsbare situaties (Kramer, 2023). Ook zijn (gedetacheerde) arbeidsmigranten vaak afhankelijk van hun werkgever voor huisvesting: de (tijdelijke) contracten zijn gekoppeld aan een slaapplek. Je baan kwijtraken betekent dan automatisch ook je huis kwijtraken. Uit onderzoek blijkt dat niet alle EU-burgers, na het verliezen van hun baan, kiezen voor terugkeer naar hun land van herkomst door gevoelens van schaamte en frustratie: zij prefereren een leven op straat in een andere lidstaat om confrontatie met familie of vrienden in het land van herkomst te vermijden (Kramer, 2023).

3.3 Malafide uitzendbureaus

Uit bovenstaande valt te concluderen dat een belangrijke oorzaak voor de dak- en thuisloosheid onder EU-burgers voortkomt uit de praktijk van malafide werkgevers: in de jaarrapportage arbeidsmigranten 2023 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt aangegeven dat met name migranten met uitzendcontracten in laagkwalificerende banen en in niet-zelfstandige woningen in erg kwetsbare posities zitten. Dit komt omdat ze extreem afhankelijk zijn van hun werkgever, in slechte omstandigheden wonen, de Nederlandse (of Engelse) taal niet machtig zijn en een beperkt netwerk hebben. Het verdienmodel van deze uitzendbureaus, zo presenteerde de Nederlandse Arbeidsinspectie in 2021 in een rapportage, bestaat uit constructies gebaseerd op uitbuiting zoals:

- Verplichte huur van een kleine leefruimte: 10-15 procent extra inkomsten voor het uitzendbureau
- Niet uitbetalen van overwerk: 25-50 procent extra inkomsten voor het uitzendbureau
- Stukloon¹ en niet uitbetalen gewerkte uren (25-40 procent meer)

Maatschappelijk werkers van De Regenboog Groep geven aan dat hun cliënten een malafide werkgever en de 'baas en bed'-constructie geregeld aandragen als reden voor hun dakloosheid.

¹ Stukloon is loon dat wordt betaald per stuk werk (en niet per tijdsperiode) (Stichting van de Arbeid, z.d.)

4 Onderzoek in Amsterdam

4.1 Opzet onderzoek

Dak- en thuisloze EU-burgers hebben, onder bepaalde omstandigheden, recht op Wmo-ondersteuning, waaronder maatschappelijke opvang. Dit was lang onduidelijk en heeft geleid tot een parallelle werkwijze specifiek voor EU-burgers. Amsterdam heeft, samen met andere grote steden, de landelijke Checklist Recht op gelijke behandeling (en daarmee het recht op Wmo-gefinancierd aanbod) getest. De Checklist is bruikbaar, maar in maart 2024 is door de gemeente Amsterdam besloten meer onderzoek te doen naar de omvang van de doelgroep dakloze EU-burgers om zo effectief en passend mogelijk een route naar Wmo-voorzieningen in te richten voor deze doelgroep.

De Regenboog Groep en de directie JZD van de gemeente Amsterdam hebben dit onderzoek gezamenlijk gedaan door een random steekproef te nemen van 176 dakloze EU-burgers die tussen 1 oktober 2023 en 1 april 2024 bij De Regenboog Groep in beeld zijn geweest. Middels interviews met tien maatschappelijk werkers, waarbij anoniem een aantal casussen uit de caseload werd doorgelopen, zijn gegevens verzameld over registratie, demografie, werkgeschiedenis, huisvesting en een inschatting van kwetsbaarheid.

Vervolgens is voor degenen met werk of een arbeidsverleden nog een extra uitvraag gedaan. Dit is gebeurd voor 81 dakloze EU-burgers. Hier is specifiek gevraagd naar de aard van het werk, of dit binnen of buiten Amsterdam is (geweest). Tevens is bij mensen die nu onvoldoende inkomen halen uit werk nagevraagd of dat in het verleden mogelijk wel is geweest. Daarnaast is voor deze groep nog de reden van dakloosheid uitgevraagd.

4.2 Doelgroep in beeld

De steekproef wordt geëxtrapoleerd om iets te zeggen over de gehele gemeente van Amsterdam. Met andere woorden, de cijfers uit de steekproef kunnen worden 'opgeschaald' naar de gehele doelgroep.

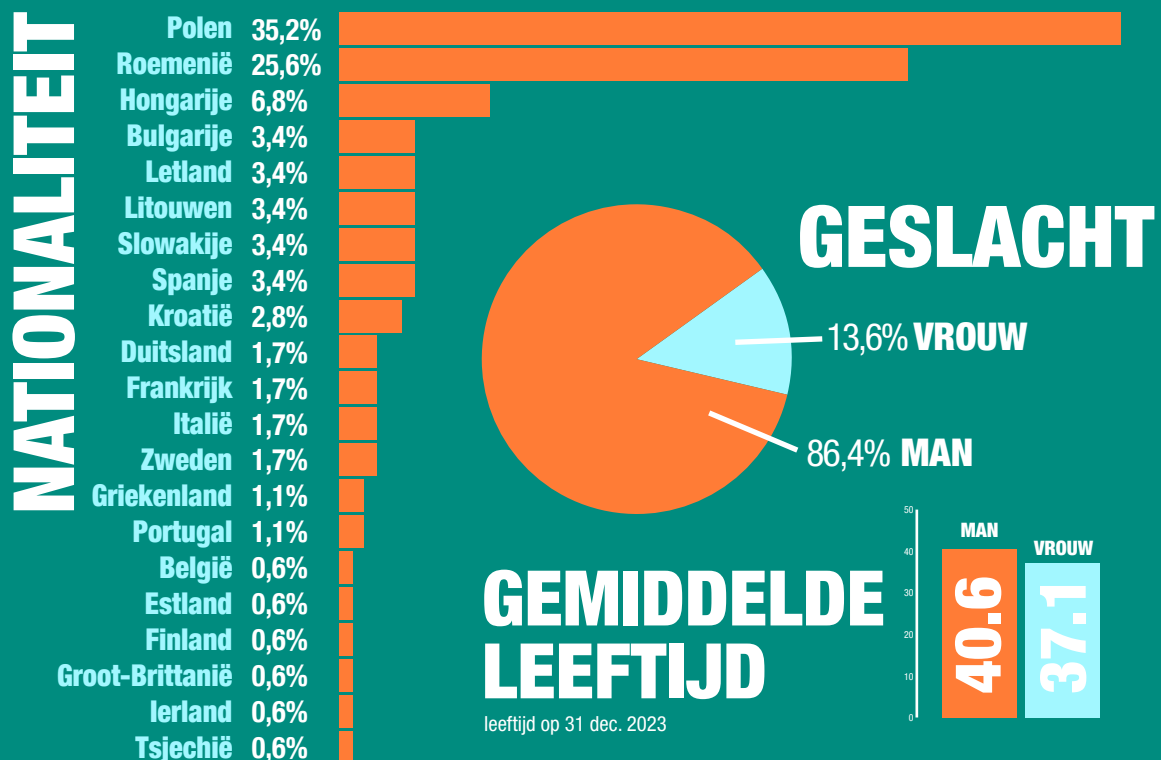
- Tussen 01-10-2023 en 01-04-2024 hielp De Regenboog Groep 1463 EU-burgers. Hiervan waren 937 mensen al langer in beeld bij De Regenboog Groep. De overige 526 mensen (36 procent) waren de afgelopen zes maanden voor het eerst in beeld. De groep dakloze EU-burgers die in beeld is bij De Regenboog Groep blijft gestaag toenemen.
- Er is een groter aantal nieuwe aanmeldingen in de wintermaanden (oktober t/m maart) dan in de zomermaanden (april t/m september).
- Op grond van een vergelijking van de bezoekers van de Winteropvang 2023/2024 met een EU-nationaliteit en de bezoekers van De Regenboog Groep wordt geschat dat De Regenboog Groep tussen de 62,5 – 80 procent van de gehele doelgroep in beeld heeft. Een inschatting van de totale groep dakloze EU-burgers in Amsterdam is daarmee 1800 - 2400 personen.
- 25 procent van alle dakloze EU-burgers in Amsterdam, verblijft tot 1 jaar in Nederland. 33 procent verblijft tot 3 jaar en 60 procent verblijft tot 5 jaar.

5

Dakloze EU-burgers en rechten

5.1 Demografie

In het onderzoek zijn de nationaliteit, geslacht en leeftijd uitgevraagd. Dit biedt een eerste inzicht in de groep dakloze EU-burgers. De demografie van de groep dakloze EU-burgers binnen de steekproef is als volgt:



Uit tabel 1 (zie hieronder) valt te concluderen dat de steekproef representatief is met betrekking tot nationaliteit, geslacht en leeftijd.

	Steekproef (N=176)	Gehele doelgroep DRG (N=1463)
Gemiddelde leeftijd (in jaren)	Man: 40,6 Vrouw: 37,1	Man: 38,6 Vrouw: 39,8
Geslacht (in procenten)	Man: 86,4 Vrouw: 13,6	Man: 89,5 Vrouw: 10,3
Meest voorkomende nationaliteit (in procenten)	Polen: 35,3 Roemenië: 25,6 Hongarije: 6,8	Polen: 31,2 Roemenië: 19,2 Hongarije: 8,7

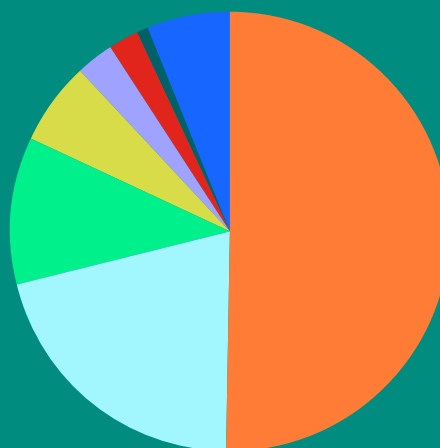
Tabel 1: representatie van de steekproef over de gehele doelgroep die tussen 01-10-23 en 01-04-2024 gebruik heeft gemaakt van de inloophuizen van De Regenboog Groep

5.2 Huisvesting

Daarnaast hebben we voor de steekproef de vorm van, of het gebrek aan, huisvesting uitgevraagd. Het gaat hier om het laatste moment van spreken, waardoor voor sommigen bijv. de winteropvang nog de verblijfplek was. De verblijfplekken zijn als volgt:

VERBLIJFPLAATS OF HUISVESTING

Openbare ruimte	51%
Nood- of tijdelijke opvang	21%
Instabiele huisvesting	11%
Huisvesting via werk	6%
Eigen woning	3%
Detentie	2%
Hostel	1%
Onbekend	6%



Het grootste deel van de dakloze EU-burgers die bij De Regenboog Groep in beeld is, verblijft dus op straat, in de openbare ruimte. Daarna verblijven de meesten in tijdelijke opvang of in instabiele huisvesting, waaronder in het netwerk.

5.3 Zorgvraag

Om een beeld te krijgen van de psychische zorgvraag of problematiek binnen de groep dakloze EU-burgers, is uitgevraagd of er sprake is van psychiatrie en/of verslaving. Belangrijk om te benoemen is dat dit (wederom) is wat er bekend is bij de maatschappelijk werker.

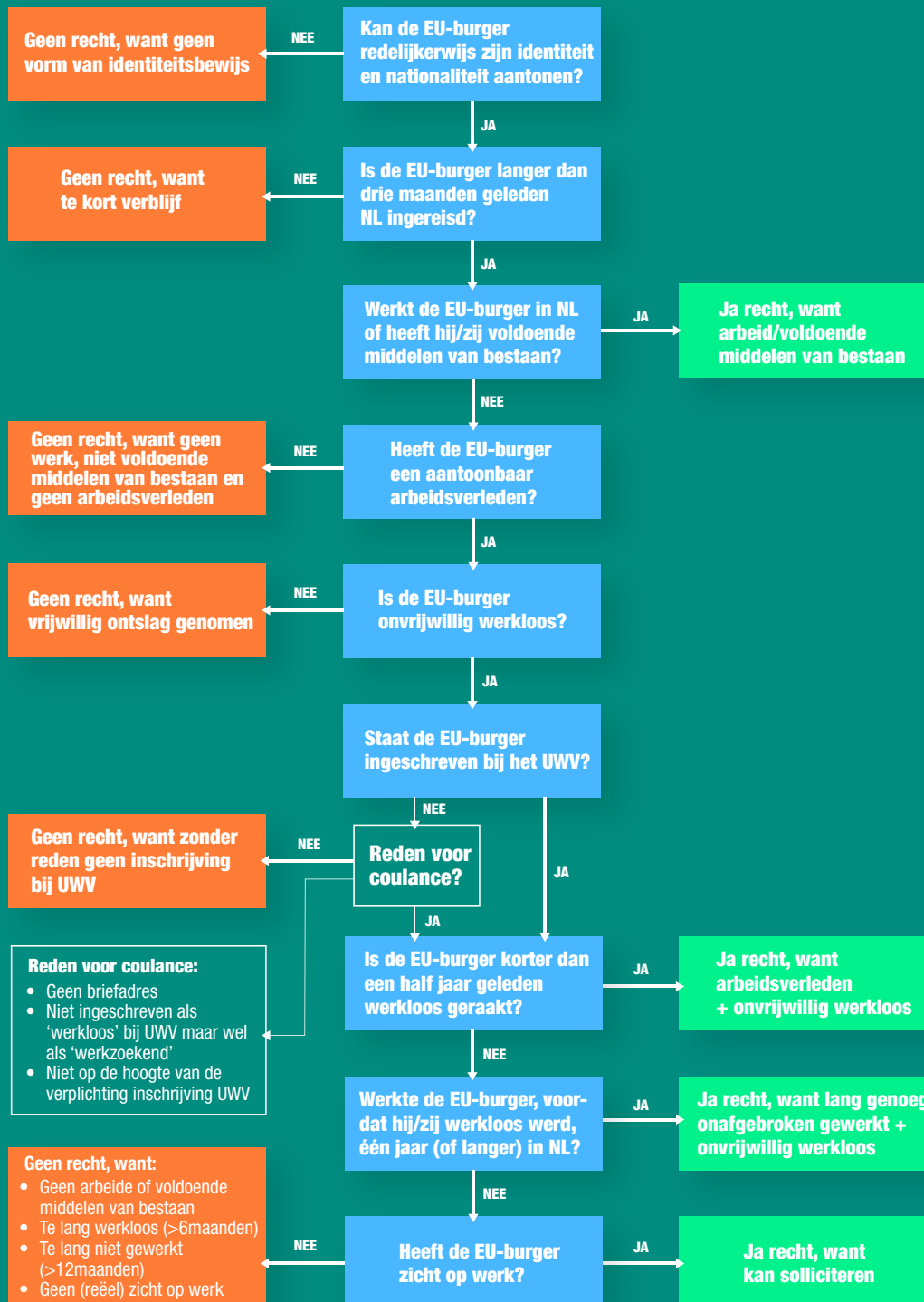
Psychiatrie en/of verslaving	aantal	%
Zowel psychiatrie als verslaving	21	12%
Psychiatrie	19	11%
Verslaving	68	39%
Geen van beide	68	39%

Daarnaast werd er bij veel casussen aangegeven dat er sprake was van (ernstige) fysieke klachten, met een grote variatie van type klachten en achterliggende ziektebeelden. Dit neemt toe naarmate de leeftijd toeneemt.

5.4 Recht op gelijke behandeling

Hieronder is de Checklist gelijke behandeling visueel weergegeven (afbeelding 1). Voor elke casus in de steekproef is bepaald of iemand vermoedelijk recht heeft op gelijke behandeling en ook op welke basis.

CHECKLIST RECHT OP GELIJKE BEHANDELING VOOR INDIVIDUELE EU-BURGER



Afbeelding 1: Visuele weergave Checklist Recht op gelijke behandeling

We hebben 176 casussen doorgelopen aan de hand van de checklist. Van deze groep hebben 6 personen, naar beoordeling van de IND, recht op verblijf (code 40) en 10 personen geen recht op verblijf (code 41 of 98). Deze 16 casussen hebben de checklist dus verder niet doorlopen, omdat hun (wel of geen) recht op gelijke behandeling al is vastgesteld door hun (niet) toegekende verblijfsvergunning. De door de IND beoordeelde casussen zijn wel meegenomen in de onderstaande resultaten: de resultaten gaan immers over het aantal dakloze EU-burgers die wel (of niet) recht hebben op gelijke behandeling en niet over wie wel (of niet) de checklist doorloopt.

Checklist recht op gelijke behandeling	aantal	%
Recht: bekend met code 40	6	3%
Geen recht: bekend met code 41 of 98	10	6%
Geen recht: kan geen identiteit aantonen	16	9%
Geen recht: korter dan 3 mnd in NL	9	5%
Recht: werkt en/of voldoende middelen	49	28%
Geen recht: Geen werkverleden	19	11%
Geen recht: vrijwillig ontslag	6	3%
Recht: korter dan 6 mnd werkloos	20	11%
Recht: meer dan 1 jr gewerkt	21	12%
Geen recht: onvoldoende arbeidsverleden	20	11%
Totaal	176	100%

Hieronder volgen de algemene conclusies over de gehele steekproef. Deze percentages zijn berekend over alle 176 casussen, dus inclusief de personen die al een beoordeling van de IND hebben over hun verblijfsvergunning. Er is voor gekozen deze cliënten met (of zonder) beoordeling over hun verblijf wel mee te nemen in de resultaten. Deze mensen zijn namelijk bij De Regenboog Groep in beeld, omdat zij een hulpvraag hebben.

Totaal	aantal	%
Recht op gelijke behandeling	96	54,5%
Geen recht op gelijke behandeling	80	45,5%

Algemene conclusies:

- Van de 176 casussen komt 54,5% (96 personen) uit bij recht op gelijke behandeling, en 45,5% (80 personen) bij geen recht op gelijke behandeling;
- van de personen met recht op gelijke behandeling, heeft meer dan de helft (51%) dit recht omdat diegene – ondanks dakloosheid – werkt of voldoende middelen van bestaan heeft;
- van de personen met mogelijk recht op gelijke behandeling, heeft een groot deel (43%) dit recht op basis van arbeidsverleden.

Uitgebreide toelichting:

- 96 van de 176 casussen komen uit op recht op gelijke behandeling. Hieronder volgen de bevindingen van deze groep:
- 49 personen hebben mogelijk recht op gelijke behandeling, doordat ze werk of voldoende middelen van bestaan hebben;
- 21 personen hebben mogelijk recht op gelijke behandeling, omdat zij langer dan 1 jaar gewerkt hebben in Nederland;
- 20 personen hebben mogelijk recht op gelijke behandeling, omdat zij onvrijwillig en minder dan 6 maanden werkloos zijn;
- daarnaast zijn er 6 mensen die al recht op verblijf hebben (code 40).

80 van de 176 casussen komen uit op geen recht op gelijke behandeling. Hieronder volgen de bevindingen van deze groep:

- 20 casussen komen niet uit op recht op gelijke behandeling, omdat ze nu niet werken en het werkverleden dat ze hebben niet lang genoeg of niet recent genoeg is;
- 19 casussen komen niet uit op recht op gelijke behandeling, omdat zij niet werken, geen voldoende middelen van bestaan hebben en geen arbeidsverleden;
- 16 personen hebben geen recht op gelijke behandeling, omdat ze redelijkerwijs hun identiteit niet kunnen aantonen;
- 9 personen zijn korter dan 3 maanden in Nederland, waardoor zij (nog) geen aanspraak maken op het socialezekerheidsstelsel en Wmo-gefinancierd aanbod;
- 6 mensen hebben geen recht op gelijke behandeling, omdat zij 'vrijwillig' ontslag hebben genomen;
- daarnaast zijn er 10 mensen van wie al bekend was dat zij geen recht hebben (code 41 of 98).

6 Reden dakloosheid en werk

6.1 Reden dakloosheid

Bij de tweede uitvraag, gericht op de dakloze EU-burgers met werk of een werkverleden, is ook de reden voor dakloosheid uitgevraagd. Dit is gedaan bij 81 casussen van dakloze EU-burgers.

Checklist recht op gelijke behandeling	aantal	%
Koppeling werk/woning	41	51%
Komst/terugkeer uit buitenland	21	26%
Conflict medebewoner/relatiebreuk	10	12%
Huisuitzetting huurschuld/overlast	5	6%
Ontslag uit instelling (GGZ of PI)	3	4%
Illegale woning	1	1%
Totaal	81	100%

Wanneer we kijken naar de reden van dakloosheid bij de mogelijk rechthebbende groep die werkt of een arbeidsverleden heeft dan blijkt dat dit bij iets meer dan de helft van de mogelijk rechthebbende mensen (51%) de koppeling werk/woning is geweest. 26% geeft aan dat de komst of terugkeer uit het buitenland de reden van dakloosheid is geweest. Bijvoorbeeld wanneer iemand, na in Nederland gewerkt te hebben, naar het thuisland is gegaan en daarna weer terugkwam naar Nederland. Een andere mogelijkheid is dat zij nooit stabiele huisvesting in Nederland hebben gehad.

6.2 Werk

Binnen of buiten Amsterdam

Voor alle mensen van wie de locatie van de huidige of laatste werkgever bekend was (dit was bij 85 mensen het geval), bleek dat dit bij 53% binnen Amsterdam was.

Laatste/huidige werk binnen of buiten Amsterdam	aantal	%
Binnen Amsterdam	45	53%
Buiten Amsterdam	40	47%

Van de 41 mensen bij wie de koppeling werk / woning de reden was dat zij dakloos zijn geworden, was bij 36 bekend of het werk binnen of buiten Amsterdam betrof. Hiervan betrof het bij 25 personen (69%) een werkgever buiten Amsterdam.

Reden dakloosheid koppeling werk/woning	aantal	%
Binnen Amsterdam	11	31%
Buiten Amsterdam	25	69%

Uit focusgroepen met de maatschappelijk werkers blijkt dat van de dakloze EU-burgers die nu werken in Amsterdam, een deel hiervoor al dakloos is geraakt na werkzaam te zijn geweest buiten Amsterdam. Mogelijk is het binnen Amsterdam makkelijker om werk en een instabiele vorm van huisvesting te hebben dan buiten Amsterdam.

Sector

Over het algemeen is het huidige of laatste werk van de dakloze EU-burgers laagbetaald werk in de industrie, schoonmaak, logistiek in een magazijn, als bezorger, in de bouw of horeca.

Sector	aantal	%
Industrie	18	19%
Schoonmaak	13	14%
Logistiek/magazijn	12	13%
Bezorger	10	10%
Bouw	7	7%
Horeca	6	6%
landbouw	5	5%
MKB	3	3%
Lichamelijk werk	2	2%
Uitzendbureau	2	2%
NGO	1	1%
Supermarkt	1	1%
onbekend	16	17%
Totaal	96	100%

Hierbij zijn de schoonmaak, horeca en het bezorgwerk over het algemeen banen binnen Amsterdam en de landbouw of logistiek/magazijn zijn vaker buiten Amsterdam. Een baan in de industrie of bouw is zowel binnen als buiten Amsterdam.

7 Consequenties in de praktijk

Wanneer een dakloze EU-burger recht heeft op gelijke behandeling, is de maatschappelijke opvang (MO) een van de voorzieningen binnen de Wmo waar iemand een beroep op kan doen. De Nederlandse gemeenten hebben op grond van de Wmo2015 de opdracht opvang te verschaffen aan wie hierin niet zelf kan voorzien (niet zelfredzaam is). In Amsterdam beoordeelt de GGD of de aanvrager 'zelfredzaam' of 'kwetsbaar' wordt geacht. In dit onderzoek hebben we aan de maatschappelijk werkers gevraagd of zij inschatten dat de dakloze EU-burger door de GGD toegang verleend zou worden tot de MO op basis van zelfredzaamheid/kwetsbaarheid. Dit is dus een inschatting van de maatschappelijk werkers, er is geen daadwerkelijke beoordeling geweest door de GGD.

Met deze percentages kunnen we ook iets zeggen over de totale aantallen dakloze EU-burgers die gebruik hebben gemaakt van de inloophuizen van De Regenboog Groep.

Inschatting toegang MO	aantal steekproef	%	extrapolatie Regenboog 1/10/23-1/4/24
Geen recht op gelijke behandeling	80	45,5%	± 665
Recht op gelijke behandeling	96	54,5%	± 798
+ waarvan mogelijk toegang MO	9-31*	5% -18%	± 75-266
Totaal	176	100%	± 1463

*: de inschatting van maatschappelijke werker dat de persoon kwetsbaar is en mogelijk in aanmerking komt voor MOBW (of BVBT) is moeilijk, vandaar een range (het laagste getal zijn de personen waarvan de MW overtuigd is, het hoogste getal is inclusief de personen waarbij hij/zij het waarschijnlijk acht).

Van de steekproef is de inschatting dat er tussen de 9 en 31 dakloze EU-burgers toegang hebben tot de MO. Wanneer we dit extrapoleren naar alle EU-inloophuisbezoekers van De Regenboog Groep, vertelt dit ons dat er hiervan tussen de 75 en 266 dakloze EU-burgers recht hebben op gelijke behandeling en mogelijk toegang zouden hebben tot de MO. Hierbij is 'binding' nog niet meegenomen, waarbij gekeken wordt naar de plaats waar iemand de meeste kans heeft op een succesvol traject. Ook is het belangrijk te vermelden dat we vermoeden dat dit aantal de komende jaren lager zal zijn, aangezien de aantallen van nu zijn opgebouwd door jaren nauwelijks of geen instroom van deze groep in de MO. Als we verder kijken naar de extrapolatie naar de gehele groep in beeld bij De Regenboog Groep zien we de volgende cijfers. De groep dakloze EU-burgers die recht heeft op gelijke behandeling ligt rond de 798 mensen, waarvan er dus 75-266 mogelijk toegang hebben tot de MO. De groep die wel recht heeft op gelijke behandeling, maar niet tot de MO ligt rond de 532 en 723 mensen. De groep dakloze EU-burgers die geen recht heeft op gelijke behandeling ligt rond de 665 mensen.

8

Reflectie

Tijdens het onderzoek zijn bepaalde afwegingen gemaakt. Ook kwamen we gaandeweg discussiepunten tegen. Hieronder beschrijven we de belangrijkste punten van reflectie.

- Onder andere door een inschatting te maken van iemands werkverleden en ontslagproces, wordt bepaald of degene recht heeft op gelijke behandeling. Ook personen die niet bij UWV staan ingeschreven zijn meegenomen in de steekproef, omdat dit een relatief laagdrempelige actie is om uit te voeren voor iemand die verder aan de voorwaarden voldoet. Uit de focusgroep met maatschappelijk werkers bleek dat velen niet zijn ingeschreven bij het UWV, omdat de basisadministratie zoals een briefadres nog niet op orde is.
- Zoals vele zaken die we proberen te vangen in taal door wet- en regelgeving, ontstaan discussies over definities. Zo ook in dit onderzoek: wat is officieel (aantoonbaar) werk? Hoe gaan we om met de tijdelijke factor in het recht op gelijke behandeling? Dit brengt nog lastigheden of onduidelijkheden voor hoe hiermee om te gaan in de praktijk.
- Het onderzoek is gedaan door maatschappelijk werkers te bevragen over dossiers van dakloze EU-burgers. Hoewel dit vaak een goede inschatting is van iemands situatie, is niet alle informatie bekend of is het soms een inschatting van de maatschappelijk werker. Dit geldt ook zeker bij de inschatting van de mate van kwetsbaarheid en daarmee toegang tot de MO, wat een beoordeling is die in Amsterdam door de GGD wordt gedaan.
- Er is een uitvraag gedaan naar psychische zorgvragen, specifiek naar psychiatrie en verslaving. Naast dat dit veel voorkwam, kwamen ook fysieke klachten – vaak in combinatie met hogere leeftijd – vaak voor. De zorgvragen van de groep oudere dakloze EU-burgers zijn tot nu toe onderbelicht.
- In dit onderzoek is de focus gelegd op de maatschappelijke opvang (MO) en niet op andere Wmo voorzieningen. Ook de mogelijkheid van bijvoorbeeld dagbesteding of andere Wmo-voorzieningen kunnen relevant zijn voor deze doelgroep.
- Duidelijk wordt dat er een grote groep is die wel recht heeft op gelijke behandeling, maar waarbij de verwachting is dat zij niet in aanmerking komen voor de MO. En nog een grotere groep die geen recht heeft op gelijke behandeling. Al deze mensen hebben ook een hulpvraag en hiervoor is er op dit moment weinig te bieden.
- Belangrijk om te vermelden is dat dit niet een eenmalige groep is, maar dat er elk jaar weer mensen bij zullen komen. Daarom is het uitermate belangrijk dat we voorkomen dat EU-burgers dakloos worden. Niet alleen in Amsterdam, maar ook elders in het land.
- Dit onderzoek is gedaan door dossieronderzoek van EU-burgers die in beeld zijn bij De Regenboog Groep. De inschatting is dat 62,5-80% van de dakloze EU-burgers die gebruik maakt van de winteropvang hiermee in beeld is. Daarmee is naar verwachting nog een heel groot deel van de dak- of thuisloze EU-burgers of EU-burgers met een andersoortige hulpvraag nog buiten beeld.

Dankwoord

Veel dank voor iedereen die heeft bijgedragen aan dit onderzoek. Dank aan het maatschappelijk werk team EU-burgers van De Regenboog Groep, met in het bijzonder Cristi Vasilescu en Michael Sprokkereef voor het meedenken en –lezen. Daarnaast dank voor de data-analyse door GGD Gezondheid en Leven, in het bijzonder Marcel Buster. Dank aan de gemeente Amsterdam, voor interviewers Roy Egharevba en Annemijn Meijer en voor de prettige samenwerking met Janet Vloothuis. En dank aan Mare Roelfsema van Hieroo voor haar bijdrage aan het beleidsonderzoek en het schrijven van dit rapport. Dank aan de Straatalliantie en in het bijzonder aan Teake Damstra van Belangenvereniging Druggebruikers MDHG, voor de onvermoeibare inzet voor de rechten en belangen van deze groep. En tot slot bijzondere dank aan Dion Kramer, voor de juridische expertise.

Bronnenlijst

Dion Kramer (2023). EU-Burgers zonder (t)huis: De Aanpak van Dakloosheid en de Staat van EU-Burgerschap in Nederland. <https://research.vu.nl/en/publications/eu-burgers-zonder-thuis-de-aanpak-van-dakloosheid-en-de-staat-van>

Jansen Lorkeers et al. (2022). Midden- en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities – Handvatten voor preventie en terugdringen van dakloosheid en verslaving. <https://ivo.nl/publicaties/midden-en-oost-europese-werknemers-in-kwetsbare-posities-handvatten-voor-preventie-en-terugdringen-van-dakloosheid-en-verslaving/>

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. (2022). Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 28 augustus 2024, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-037a767f9d2edf9eb7a45837ca08767d6139c561/pdf>

At5. (2024). Wethouder: deel dakloze Oost-Europeanen moet ook opgevangen worden. Geraadpleegd van <https://www.at5.nl/artikelen/227663/wethouder-deel-dakloze-oost-europeanen-moet-ook-opgevangen-worden>

Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een Thuis. (2022). In Rijksoverheid.nl. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 28 augustus 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/30/-nationaal-actieplan-dakloosheid-eerst-een-thuis>

Van Ooijen, M. (2022, 13 september). Plan van aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-893936b8e6ffe060def2ef516b7b58ca1543d8a8/pdf>

Dak- en thuisloosheid in beeld Q1 2024. (2024). In onderzoek.amsterdam.nl. Gemeente Amsterdam. Geraadpleegd op 28 augustus 2024, van <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/dak-en-thuisloosheid-in-beeld-q1-2024>
Voortgangsrapportage Nationaal Actieplan Dakloosheid en Beschermd Wonen (2024)

Jongebreur, W., Visser, A., Van Haaren, R., & Huisman, M. (2023). Evaluatie Kortdurende opvang dakloze EU-burgers: Eerste meting 2023 (MH/sb/003749). Significant Public.

Checklist Recht op gelijke behandeling voor de individuele EU-burger: ingevolge Richtlijn 2004/38). (2024). In arbeidsmigratieingodebanen.nl. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 28 augustus 2024, van <https://www.arbeidsmigratieingodebanen.nl/thema-zorg--welzijn-maatregelen/documenten/publicaties/2024/06/25/checklist-gelijke-behandeling>

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. (2020). Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 28 augustus 2024, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-404846f9-9f80-400f-90c3-0c9a8b0fd036/pdf>

Wallage, B. (2022, 12 oktober). Notitie opvang EU-onderdanen.

CBS. (2024, 26 maart). ETHOS. cbs.nl. Geraadpleegd op 28 augustus 2024, van <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2024/13/30-6-thousand-homeless-people-in-the-netherlands/ethos>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 3 juni). Adviesrapport: “Geen derderangsburgers. De risico’s voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving”. Publicatie | Adviesraad Migratie. <https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2024/03/13/adviesrapport-geen-derderangsburgers.-de-risicos-voor-gedetacheerde-arbeidsmigranten-en-de-nederlandse-samenleving>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023, 1 december). Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023. Rapport | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/01/szw-jaarrapportage-arbeidsmigranten-2023>

Stichting van de Arbeid. (z.d.). Stukloonnorm. [https://www.stvda.nl/nl/thema/arbeidsvoorwaarden/stukloon-norm#:~:text=Stukloon%20is%20het%20loon%20dat,minimumloon%20verdiene%20\(regeling%20stukloon\).](https://www.stvda.nl/nl/thema/arbeidsvoorwaarden/stukloon-norm#:~:text=Stukloon%20is%20het%20loon%20dat,minimumloon%20verdiene%20(regeling%20stukloon).)
Gemeente Amsterdam. (2019). Verkennende notitie doorontwikkeling winteropvang. https://openresearch.amsterdam/image/2019/11/29/doorontwikkeling_winteropvang.pdf

Van Leijen, M. (2024, 26 augustus). Oost-Europese daklozen krijgen geen opvang, vaak ten onrechte. De Kanttekening. <https://dekanttekening.nl/samenleving/oost-europese-daklozen-krijgen-geen-opvang-vaak-ten-onrechte/>