

# EU-arbeidsmigratie in Utrecht

Kwetsbaarheden, knelpunten en kansen

20 maart 2026

RadarAdvies

**Opdrachtgever**

Gemeente Utrecht

**Uitvoerder**

RadarAdvies

Veemarkt 83 1019 DB Amsterdam

(020) 463 50 50

[www.radaradvies.nl](http://www.radaradvies.nl)

**Auteurs**

Carolien Lubberhuizen

Lianne Straver

Sanne van Zundert

**Rapport**

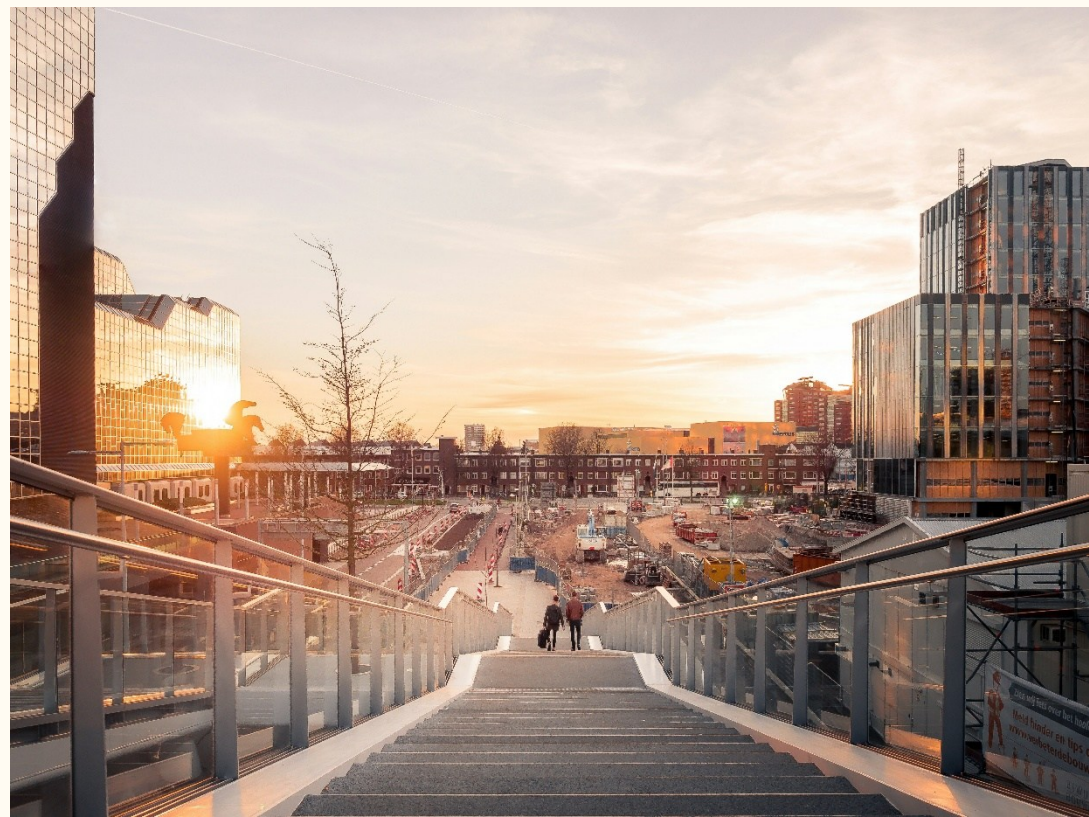
Een verkennend onderzoek naar het profiel en de situatie van EU-arbeidsmigranten in de gemeente Utrecht, evenals een overzicht van de huidige beleidssituatie en aanpak rondom EU-arbeidsmigranten. De bevindingen, inzichten en aanbevelingen vormen aanknopingspunten voor een gecoördineerde aanpak.



# Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken presenteren wij de bevindingen van dit verkennende onderzoek. We beginnen met de algemene inzichten en rapporteren vervolgens per domein, die we in dit onderzoek pijlers noemen, de belangrijkste bevindingen. Waar relevant maken we per hoofdstuk een uitsplitsing tussen de situatie van niet-dakloze en dakloze EU-arbeidsmigranten. Voor elke pijler is een factsheet opgesteld met de profielkenmerken van EU-arbeidsmigranten, de huidige beleidsvisie en de belangrijkste knelpunten en kansen, die vindt u in de bijlage, vanaf pagina 57.

In hoofdstuk drie presenteren we aanbevelingen voor de gecoördineerde aanpak. We benoemen ook waar de gemeente kan aansluiten of vooruitlopen op landelijke ontwikkelingen. Daarna bespreken we de beperkingen van dit onderzoek en mogelijke richtingen voor vervolgonderzoek.



# Samenvatting

## Inleiding

Utrecht ziet, net als andere grote gemeenten, een snelgroeiende en diverse groep EU-arbeidsmigranten. Zij vervullen een belangrijke rol in sectoren met structurele arbeidskrapte, zoals logistiek, bouw, techniek, horeca en voedselverwerking. In de gemeente woonden in 2024 circa 10.000 geregistreerde arbeidsmigranten, van wie ongeveer de helft afkomstig is uit EU-lidstaten. Daarnaast werken er ongeveer 12.000 arbeidsmigranten in de gemeente, waarvan zo'n 66% uit de EU komt<sup>1</sup>.

Met een deel van deze groep gaat het relatief goed. BRP-geregistreerde arbeidsmigranten wonen en werken vaak langere tijd in de stad, verdienen doorgaans op of boven het minimumloon en wonen soms met hun gezin of zelfs in een koopwoning. Deze groep weet de weg in Utrecht te vinden.

1. Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.

2. Zie o.a. Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. 2020. Geen tweederangsburgers.

Voor een aanzienlijk deel is de situatie echter veel minder zichtbaar. Veel EU-arbeidsmigranten die langer dan vier maanden in Nederland verblijven, staan uitsluitend in het Rijksregister voor niet Ingezetenen (RNI) geregistreerd of helemaal nergens. Daardoor hebben zij beperkt toegang tot sociale voorzieningen en ontbreekt zicht op hun woon- en leefsituatie. Het totale aantal EU-arbeidsmigranten dat in Utrecht woont wordt daarom geschat tussen de 10.000 en 15.000.

Landelijke onderzoeken<sup>2</sup> laten al sinds 2020 zien dat EU-arbeidsmigranten structureel te maken hebben met een zwakke arbeidsmarktpositie, afhankelijkheid van werkgevers, slechte of onveilige woonomstandigheden, gebrekkige registratie en beperkte toegang tot rechten en informatie.

Daarnaast is er een groep met wie het duidelijk slecht gaat. Utrecht vangt relatief veel EU-arbeidsmigranten op die in de regio hebben

gewerkt en dakloos zijn geraakt. Zij maken gebruik van opvang, inloopvoorzieningen en ondersteuning via onder meer Stichting Barka, en zijn zichtbaar aanwezig in de stad.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Utrecht opdracht gegeven om een gecoördineerde aanpak EU-arbeidsmigratie te ontwikkelen. Dit onderzoek verkent het profiel, de situatie en kwetsbaarheden van EU-arbeidsmigranten, evenals het huidige beleid en de belangrijkste knelpunten en kansen voor een integrale aanpak.

### Definitie EU-arbeidsmigranten:

In dit rapport doelen we op EU-burgers die naar Nederland komen voor laagbetaald werk en vaak afhankelijk zijn van werkgevers of uitzendbureaus voor huisvesting, vervoer en zorg. De grootste groepen komen uit Centraal- en Oost-Europa, gevolgd door Zuid-Europa.



## Onderzoekopzet

Het onderzoek combineert kwantitatieve data, kwalitatieve interviews en een beleidsanalyse.

De hoofdvraag luidt: Wat kenmerkt de situatie van EU-arbeidsmigranten in Utrecht, en hoe kan de gecoördineerde aanpak hier effectiever en integraler op aansluiten?

De doelgroep betreft EU-arbeidsmigranten die in Utrecht of de regio wonen, werken of dakloos zijn. De analyse volgt de pijlers van het Aanjaagteam Arbeidsmigratie, aangevuld met dakloosheid en integratie.

De cijfermatige analyse is gebaseerd op de Decisio Monitor (2026). Daarnaast zijn 21 semigestructureerde interviews afgenomen en zijn beleidsdocumenten en rapportages naar o.a. werk, wonen, zorg en handhaving bestudeerd. Door deze triangulatie konden feitelijke situaties, ervaren knelpunten en beleidsinbedding systematisch worden vergeleken.

3. Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.

4. Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.

5. Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.

## Belangrijkste bevindingen

Het aantal EU-arbeidsmigranten in Utrecht en de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht groeit snel. Jaarlijks nam deze groep sinds 2010 met ongeveer 5,5% toe. De verblijfsduur is minder tijdelijk dan vaak gedacht: circa 45% van de arbeidsmigranten die in 2017-2019 arriveerden woont vijf jaar later nog in de arbeidsmarktregio. Tegelijkertijd verblijft bijna 20% juist korter dan een jaar<sup>3</sup>. Dit wijst ook op relatief grote mobiliteit binnen Nederland, vaak tussen arbeidsmarktregio's.

De beleidssituatie in Utrecht is versnipperd. De inzet richt zich vooral op dakloosheid en zorg voor de meest kwetsbare EU-arbeidsmigranten, via de versterkte ketenaanpak en de pilot kortdurende opvang voor EU-burgers. Op de domeinen economie, arbeidsmarkt, registratie, huisvesting, toezicht en integratie ontbreekt een samenhangende visie. Een andere beleidsinzet is het WIN-punt, dat sinds januari 2025 de informatiepositie van arbeidsmigranten in de arbeidsmarktregio versterkt.

Preventief beleid staat nog in de kinderschoenen: EU-arbeidsmigranten komen vaak pas in beeld als problemen al ernstig zijn. Andere grote gemeenten zijn verder in het werken met werkgevers, registratie en huisvesting, wat onderstreept dat Utrecht behoefte heeft aan een meer gecoördineerde, domeinoverstijgende aanpak.

## Arbeidsmigratie in beeld

De grootste groepen EU-arbeidsmigranten in Utrecht komen uit Polen en Zuid-Europa (Griekenland, Italië, Spanje), gevolgd door Bulgarije en Duitsland. Het aandeel Zuid-Europeanen is in Utrecht hoger dan landelijk. De meeste zijn tussen de 25-35 jaar. De man-vrouwverdeling is vrijwel gelijk. Veel arbeidsmigranten wonen in eenpersoonshuishoudens of zijn paren zonder kinderen<sup>4</sup>.

Een aanzienlijk deel blijft buiten beeld door het ontbreken van een inschrijving in de BRP als ingezetene. Zij bouwen minder goed rechten op, hun verblijfplaats is onbekend en toegang tot zorg en ondersteuning is beperkt. Betrokkenen maken zich vooral zorgen over niet BRP-geregistreerde Bulgaarse arbeidsmigranten in Kanaleneiland en Overvecht, maar ook over mensen met beperkte taal- en digitale vaardigheden.

## Werk en economie

In de gemeente Utrecht werken 12.000 arbeidsmigranten, waarvan 65% uit de EU. Arbeidsmigranten werken vooral via uitzendbureaus en in laagbetaalde sectoren zoals logistiek, horeca, bouw, techniek en schoonmaak. 23% werkt in de uitzendsector, 21% in horeca en 12% in zakelijke dienstverlening<sup>5</sup>.



In Utrecht verdienen circa 3.660 wonende arbeidsmigranten onder de armoedegrens; inclusief niet-BRP-geregistreerden ligt dit mogelijk op 7.000-10.000, waarvan dus tussen de 4550 en 6500 uit de EU komen. De meeste geregistreerde arbeidsmigranten verdienen €30.000-€40.000 per jaar<sup>6</sup>.

Veel arbeidsmigranten zitten vast in laagbetaalden fysiek zwaar werk, terwijl een deel potentie heeft om door te stromen naar ander passend werk. Daarnaast kunnen sommigen van hen, met de juiste ondersteuning, instromen in tekortsectoren. Utrecht heeft echter geen samenhangend arbeidsmarktbeleid voor deze groep en samenwerking met werkgevers en uitzendbureaus is beperkt.

### **Huisvesting**

EU-arbeidsmigranten wonen vooral in Zuidwest, Noordwest en Overvecht, vaak in huurwoningen of via werkgevers. Huisvesting is regelmatig klein, duur of overvol, met specifieke kwetsbaarheid bij Bulgaarse huishoudens. Door beperkte BRP-inschrijving is toezicht lastig en blijven misstanden vaak onzichtbaar. Utrecht heeft geen specifiek huisvestingsbeleid voor EU-arbeidsmigranten en zij hebben geen urgentiepositie.

### **Dakloosheid**

Utrecht telt 200-250 dakloze EU-arbeidsmigranten per kwartaal<sup>7</sup>. Er is een groeiende groep vrouwen en mensen met complexe psychische en verslavingsproblematiek.

De pilot kortdurende opvang voor kwetsbare EU-arbeidsmigranten, de ketenaanpak, het Eropaf-team en samenwerking met Stichting Barka worden als waardevol gezien, maar capaciteit is beperkt en structurele oplossingen met duurzaam perspectief blijven moeilijk. Bovendien blijkt de uitvoering van de checklist Gelijke Behandeling in praktijk moeilijk uit te voeren, waardoor veel (mogelijk) rechthebbende EU-arbeidsmigranten moeilijk kunnen aantonen dat zij recht hebben op toegang tot de maatschappelijke opvang.

### **Zorg en welzijn**

Utrecht heeft geen specifieke zorgvisie voor EU-arbeidsmigranten. Veel EU-arbeidsmigranten verkeren in een kwetsbare gezondheid door slechte werk- en woonomstandigheden, psychische klachten, verslaving en taal- of informatieproblemen.

Hulpverleners ontvangen veel vragen over verzekeringen, huisartsinschrijving en medische zorg. Preventieve zorg is beperkt door gebrek aan

informatie, BRP-registratie en zorgverzekering. De zorg richt zich voornamelijk op urgente (straat)zorg, waarbij Volksgezond, Jellinek, Barka en het WIN-punt een cruciale rol spelen. Voor deze EU-arbeidsmigranten is duurzaam herstel moeilijk vanwege de beperkte toegang tot 24-uursopvang.

### **Toezicht en handhaving**

Misstanden op werk en in huisvesting, zoals overbewoning, onveiligheid, uitbuiting, onbetaalde uren en abrupte uithuiszettingen, blijven vaak onder de radar omdat weinig EU-arbeidsmigranten zelf meldingen doen. VTH en OOV handelen enkel op meldingen en doen geen proactieve inspecties. Bij overlast in de openbare ruimte wordt eerst ingezet op zorg voordat handhaving volgt. Sinds het verbod op het beboeten van buitenslapers (2026) is de juridische en bestuurlijke grondslag om iemand enkel vanwege buitenslapen aan te spreken weggefallen en is het lastiger om dakloze EU-arbeidsmigranten in beeld te houden.

6. Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.

7. Gemeente Utrecht (2024). *Beleidsnota Utrecht Onderdak*.



## **Integratie**

Hoewel veel EU-arbeidsmigranten langer in Utrecht blijven dan gepland, is hun informatiepositie zwak. Kinderen van niet-ingeschreven ouders blijven buiten beeld van JGZ en leerplicht, wat risico's geeft op ontbrekende zorg en onderwijsachterstanden. EU-arbeidsmigranten vallen bovendien buiten het inburgeringsstelsel. Daarnaast zijn er weinig plekken of organisaties voor en door EU-arbeidsmigranten in Utrecht. Het WIN-punt en werkgevers zijn daardoor de belangrijkste toegangspoorten tot taal en verdere ondersteuning in het beter inbedden in de gemeente of regio.

## **Knelpunten**

Het onderzoek laat zien dat Utrecht belangrijke stappen heeft gezet, vooral in de aanpak van dakloze EU-arbeidsmigranten en in de oprichting van het WIN-punt, dat steeds meer mensen bereikt en een preventieve rol begint te spelen. De samenwerking tussen zorg, opvang en re-integratiepartners, zoals Stichting Barka, is de afgelopen jaren verbeterd en casuïstiek wordt sneller opgepakt. Gezien de groei van de groep dakloze EU-arbeidsmigranten en de complexere problematiek kent de hele keten echter gebrekkige capaciteit, waardoor bijvoorbeeld EU-arbeidsmigranten die wel rechthebbend zijn enkel toegang krijgen via de pilot in de nachtopvang.

Daarnaast zijn er hardnekkige knelpunten. De grootste urgentie ligt bij preventie: de meest kwetsbare EU-arbeidsmigranten komen vaak pas in beeld wanneer problemen al ernstig zijn, bijvoorbeeld dakloosheid of complexe psychische en verslavingsproblematiek. Toegang tot hulp en rechten is moeizaam, zeker voor EU-arbeidsmigranten die niet als ingezetene in de BRP staan geregistreerd. Ook landelijke wetgeving loopt achter, waardoor gemeenten nog beperkt kunnen sturen. Verder ontbreekt zicht op inleners en werkgevers die een belangrijke rol spelen in werk, huisvesting en voorkomen van uitval.

Om deze knelpunten aan te pakken hebben wij, op basis van interviews, bestaand lokaal en regionaal beleid en voorbeelden uit andere gemeenten, de acht belangrijkste kansen geformuleerd die richting geven aan een gecoördineerde aanpak. Deze kansen lichten we toe op de laatste twee pagina's van deze samenvatting.



## Belangrijkste kansen voor een gecoördineerde aanpak

### 1 Versterk registratie en monitoring

Verbeter de inschrijving als ingezetene in de BRP en maak met uitzendbureaus afspraken over correcte registratie in zowel RNI als BRP, bijvoorbeeld via groepsgewijze inschrijving op werklocaties. Vergroot daarnaast de inzage in RNI-gegevens en combineer deze met andere bronnen, zodat feitelijke woonadressen beter zichtbaar en controleerbaar worden.

### 2 Werk structureel samen met werkgevers en uitzendbureaus

Investeer in contact en samenwerking met inleners en gecertificeerde uitzendbureaus over goed werkgeverschap, correcte registratie, veilige huisvesting en tijdige toegang tot zorg.

### 3 Maak EU-arbeidsmigranten een expliciete aandachtsgroep in huisvesting en arbeidsmarkt

Neem hun positie structureel mee in lokale en regionale woningvisies, en borg dat EU-arbeidsmigranten ook in lokale en regionale economische en arbeidsmarktvisies worden meegenomen. Investeer daarbij ook in hun ontwikkeling richting tekortsectoren.

### 4 Bied meer perspectief aan dakloze EU-arbeidsmigranten

Investeer voor niet-rechthebbenden dakloze EU-arbeidsmigranten die complexe zorg nodig hebben in 24-uursopvang met detox en nazorg, en ontwikkel voorzieningen voor complexere medische herstellzorg. Bied ook korte, stabiele 24-uurs opvang met snelle koppeling naar werk/woonopties voor EU-arbeidsmigranten met relatief meer perspectief. Verbeter voor rechthebbenden toegang tot informatie over arbeidsverleden en richt Wmo-beleid in op betere ondersteuning van EU-arbeidsmigranten die wél recht hebben op voorzieningen.



## Belangrijkste kansen voor een gecoördineerde aanpak

### 5 Versterk de preventieve toegang tot zorg

Breng de zorgbehoeftes van EU-arbeidsmigranten in Utrecht beter in kaart. Verbeter de toegang tot huisartsenzorg, GGZ en verslavingszorg via samenwerking met zorgaanbieders, wijkteams en sleutelfiguren. Investeer daarnaast in cultuursensitieve scholing van zorgprofessionals, op basis van eerdere inzichten van o.a. Pharos.

### 6 Versterk informatievoorziening en integratie

Breid de capaciteit van het WIN-punt uit, versterk via hen het bereik onder moeilijk te bereiken groepen, en zorg dat het WIN-punt beter wordt ingebed bij scholen, zorginstanties en wijkteams. Faciliteer daarnaast laagdrempelige ontmoetingsplekken en stimuleer werkgevers om taallessen op de werkvloer aan te bieden.

### 7 Breng kinderen vanaf geboorte in beeld

Werk samen met scholen, JGZ, het WIN-punt en sleutelpersonen om het aantal kinderen en hun ondersteuningsbehoeften beter in kaart te brengen. Benut bestaande adviezen van o.a. Pharos en investeer in cultuursensitieve voorlichting. Blijf landelijk lobbyen voor extra middelen voor scholen met relatief veel kinderen van EU-arbeidsmigranten.

### 8 Benut regionale samenwerking (U10)

Werk regionaal samen op de thema's economie, arbeidsmarkt, registratie en huisvesting om waterbedeften te voorkomen en kennis en data beter te delen.



# Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
Samenvatting	3
Inleiding	10
<b>1. Onderzoeksopzet</b>	<b>12</b>
1.2. Onderzoeksmethoden	13
<b>2. Hoe staat het er nu voor?</b>	<b>14</b>
2.1. Algemene inzichten situatie EU arbeidsmigranten	14
2.1.2 Huidig beleid en samenwerking	16
2.2.1 Arbeidsmigratie in beeld	19
2.2.2 Werk en economie	25
2.2.3 Huisvesting	29
2.2.3.1 Dakloze EU-arbeidsmigranten	32
2.2.4 Zorg en welzijn	35
2.2.5 Handhaving en toezicht	38
2.2.6 Integratie	41
<b>3. Conclusie: kansen en knelpunten</b>	<b>45</b>
3.1. Wat gaat goed?	45
3.2. Waar ligt de urgentie?	46
3.3. Kansen en knelpunten	47
<b>4. Beperkingen</b>	<b>52</b>
<b>5. Vervolgonderzoek</b>	<b>53</b>
Literatuurlijst	54
Bijlagen	55
Geraadpleegde documenten	55
Overzicht interviews	56
Factsheets	57



# 1. Inleiding

De gemeente Utrecht ziet, net als andere gemeenten, een groeiende groep (dakloze) arbeidsmigranten uit de Europese Unie. De verwachting is dat deze groep de komende jaren verder zal toenemen; landelijke prognoses laten zien dat het totaal aantal EU-arbeidsmigranten in 2030 kan oplopen tot circa 1,2 miljoen.<sup>8</sup>

Hoewel Utrecht ook veel kennismigranten aantrekt van binnen en buiten de Europese Unie, is de stad en de omliggende regio ook een belangrijke woon- en werklocatie voor EU-arbeidsmigranten in laagbetaalde sectoren. In Utrecht en de bredere arbeidsmarktregio Midden-Utrecht vragen sectoren als logistiek, techniek, bouw, en de voedselindustrie structureel om arbeidskrachten. Daarbij is de regionale arbeidsmarkt krapte groot, en bestaat er lokaal weinig belangstelling om te werken in deze sectoren.

8. Sociaal Economisch Onderzoek (SEO). 2022. Economisch onderzoek Arbeidsmigratie in 2030. Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's.

9. Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.

10. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2024. Jaarrapportage arbeidsmigranten. Den Haag.

Manting, D., D. Loomans, C. Lennartz, & P. Visser. 2025. Wie komt, wie blijft, wie vertrekt? Planbureau voor de Leefomgeving.

Bij een deel van de EU-arbeidsmigranten in Utrecht lijkt het relatief goed te gaan. Als zij zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), blijkt uit de recente cijfers van Decisio<sup>9</sup> dat zij vaak langere tijd in de stad werken en/of wonen, merendeels op of boven het minimumloon verdienen en in sommige gevallen hier met hun gezin leven en zelfs een koopwoning hebben. Deze groep lijkt haar weg in Utrecht te vinden.

Van een groot deel is de situatie echter veel minder duidelijk. Een aanzienlijk aantal EU-arbeidsmigranten dat langer dan vier maanden in Nederland woont en werkt staat niet ingeschreven in de BRP, maar alleen in het Rijksregister Niet-Ingezetenen (RNI), zodat zij een BSN hebben en kunnen werken<sup>10</sup>. In enkele gevallen zijn zij nergens geregistreerd en werken zij illegaal in Nederland. Door deze beperkte of ontbrekende registratie is hun woonsituatie, veiligheid en toegang tot basisvoorzieningen nauwelijks in beeld.

Met een andere groep EU-arbeidsmigranten in Utrecht gaat het zichtbaar slecht. De stad speelt als grote gemeente een belangrijke rol voor EU-arbeidsmigranten die in de regio hebben gewerkt en dakloos raken. Een deel van deze groep maakt gebruik van (doelgroepspecifieke) opvang, inloopvoorzieningen en andere vormen van hulpverlening, waaronder de ondersteuning van stichting Barka. Deze groep is relatief

zichtbaar in de stad.

## Wie bedoelen we met EU-arbeidsmigranten?

In dit rapport doelen we met EU-arbeidsmigranten op mensen uit EU-lidstaten die naar Nederland komen voor laagbetaald werk en niet voldoen aan de inkomenseisen voor kennismigranten (zie pag. 12). Zij mogen zonder visum of verblijfsvergunning in Nederland werken en zijn vaker afhankelijk van werkgevers of uitzendbureaus voor zaken als huisvesting, vervoer en zorg. De grootste groep komt uit Centraal- en Oost-Europa, gevolgd door Zuid-Europa.

Andere groepen werkende nieuwkomers, zoals ongedocumenteerden, derdelanders of Oekraïense ontheemden, kunnen vergelijkbare kwetsbaarheden ervaren, maar verschillen fundamenteel in verblijfsstatus en rechten. Daarom richten we ons in dit onderzoek specifiek op EU-arbeidsmigranten.





### Arbeidsmigratie als breed maatschappelijk en economisch vraagstuk

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, onder leiding van de Commissie Roemer<sup>11</sup>, bracht de problematiek rondom EU-arbeidsmigratie in 2020 scherp op de politieke agenda. Dit rapport maakte zichtbaar dat EU-arbeidsmigranten in Nederland structureel te maken hebben met een zwakke arbeidsmarktpositie, een grote afhankelijkheid van werkgevers voor huisvesting, transport en zorg, slechte- of onveilige woonomstandigheden, gebrekkige registratie en beperkte toegang tot sociale rechten en informatie.

11. Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. 2020. Geen tweederangsburgers.

12. IBO Arbeidsmigratie. 2025. Wat werkt voor de Toekomst. Rijksoverheid. SER. 2025. Arbeidsmigratie naar waarde. Minder waar het kan, beter waar het moet.

13. Adviesraad Migratie. 2024. Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart.

Veel advies- en onderzoeksorganen laten zien dat de Nederlandse economie en arbeidsmarkt structureel afhankelijk zijn van laagbetaalde arbeid.<sup>12</sup> In hun aanbevelingen staat steeds vaker dat arbeidsmigratie in de toekomst moet bijdragen aan brede welvaart: een benadering waarin welzijn niet alleen wordt benaderd vanuit economisch perspectief, maar juist vanuit menselijk en sociaal welzijn. De Adviesraad Migratie adviseert<sup>13</sup>, in lijn met deze visie, om de bredere maatschappelijke- en ecologische gevolgen van sectoren die veel gebruikmaken van EU-arbeidsmigranten nadrukkelijk mee te wegen in beleidsafwegingen.

Bij deze opgaven raken verschillende vraagstukken elkaar. Op het gebied van huisvesting spelen ruimtelijke ordening en beschikbaarheid van betaalbare woonruimte een grote rol. In wijken waar veel EU-arbeidsmigranten in slechte omstandigheden wonen ontstaat bovendien druk op leefbaarheid, gezondheidsproblematiek, en uitdagingen rondom toezicht en handhaving.

Hierdoor is EU-arbeidsmigratie niet alleen een arbeidsmarkt-vraagstuk, maar een breed maatschappelijk, economisch en politiek complex thema. Om deze maatschappelijke- en economische uitdagingen aan te pakken, is een deel van de aanbevelingen van de Commissie Roemer in de afgelopen jaren opgepakt door eerdere kabinetten. Ook in het coalitieakkoord van het recent aangetreden kabinet-Jetten wordt aandacht besteed aan arbeidsmigratie. Hoewel er sinds 2020 stappen vooruit zijn gezet, blijven veel aanbevelingen liggen of komen ze

maar langzaam van de grond. Tegelijkertijd liggen juist ook lokaal en regionaal de urgentie én de mogelijkheden om voortgang te boeken. Bovendien kunnen sommige landelijke beleidsontwikkelingen alleen lokaal worden uitgevoerd.

### Arbeidsmigratie als lokale beleidsuitdaging

Lokaal is het vraagstuk complex. De doelgroep is slechts beperkt zichtbaar en de problematiek raakt meerdere domeinen: economie, huisvesting, burgerzaken, toezicht en handhaving, ondermijning, en het sociale domein. Hoewel in Utrecht binnen verschillende domeinen al beleid is ontwikkeld, ontbreekt nog een samenhangende aanpak. Door de gebrekkige registratie en contact met EU-arbeidsmigranten is bovendien weinig scherp inzicht in het profiel, de situatie en de kwetsbaarheden van EU-arbeidsmigranten. De gemeenteraad heeft daarom opdracht gegeven om een gecoördineerde, integrale aanpak te ontwikkelen. Hiervoor is het nodig om de doelgroep en hun zorgen beter in beeld te brengen, evenals de bestaande beleids- en uitvoeringspraktijk.

### Onderzoeksdoel

Het doel van dit verkennende onderzoek is om inzicht te krijgen in de huidige beleidssituatie en aanpak rondom EU-arbeidsmigranten in Utrecht, en om een duidelijker beeld te schetsen van hun situatie. Door cijfers, interviews en signalen uit de uitvoering te combineren, brengt het onderzoek de belangrijkste kansen en knelpunten in kaart en doet het aanbevelingen voor een effectieve, integrale en toekomstbestendige aanpak, die aansluit bij landelijke ontwikkelingen.



## 1.1. Onderzoeksopzet

Deze onderzoeksopgave leidt tot de volgende hoofd- en deelvragen.

### Hoofdvraag

Wat kenmerkt de situatie van EU-arbeidsmigranten in de gemeente Utrecht, en hoe kan de gecoördineerde aanpak van de gemeente hier effectiever en integraler op aansluiten?

### Profiel

1. Wat is het profiel van EU-arbeidsmigranten in Utrecht in termen van o.a. omvang, samenstelling, herkomst, woon- en werkomstandigheden, belangrijke plekken in de gemeente (vindplaatsen/hotspots), gezinssituatie, verblijfsduur of vestigingswens? Wat schetst de situatie van EU-arbeidsmigranten die niet goed in beeld zijn?

2. Welke zorgen uiteten betrokkenen over de verschillende situaties waarin EU-arbeidsmigranten zich bevinden?

### Beleids- en uitvoeringscontext

1. Wat is de huidige beleids- en uitvoeringssituatie in de gemeente Utrecht met betrekking tot arbeidsmigratie, en welke knelpunten en kansen komen daarbij naar voren?

14. Strockmeijer, A., P. de Beer & J. Dagevos. 2018. Blijven of terugkeren? Wat werkpatronen van Oost-Europese arbeidsmigranten ons kunnen leren over de aard van de hedendaagse migratie. *Mens & maatschappij*, 93(1), 5  
Manting, D. D. Loomans, C. Lennartz, & P. Visser. 2025. Wie komt, wie blijft, wie vertrekt? Planbureau voor de Leefomgeving.

2. Hoe kunnen deze knelpunten, kansen en aanknopingspunten bijdragen aan een gecoördineerde aanpak die aansluit bij het profiel van, en zorgen over, EU-arbeidsmigranten?

### Pijlers van het onderzoek

We beantwoorden de hoofd- en deelvragen per pijler. Deze pijlers zijn gebaseerd op de domeinen uit het rapport van de Commissie Roemer (2020), met één aanvullende pijler die we voor dit onderzoek hebben toegevoegd: integratie. Aan elke pijler is een set met subvragen verbonden.

Uit recent cijfermatig en kwalitatief onderzoek blijkt dat een substantieel deel van de EU-arbeidsmigranten langer in Nederland blijft dan voorheen werd aangenomen<sup>14</sup>. Voor deze groep is het van belang dat zij goed ingebed raken in de Utrechtse samenleving: dat zij hun weg kunnen vinden in de stad, toegang hebben tot sociale basisvoorzieningen, preventieve gezondheidszorg, taalonderwijs en scholing, en dat hun kinderen aansluiting vinden in het onderwijs. Ook groeit de aandacht voor goede informatievoorziening.

Daarnaast besteden we in dit rapport uitgebreid aandacht aan dakloosheid. Hoewel dit formeel valt onder de pijler huisvesting, is de problematiek in Utrecht dermate omvangrijk dat we deze als afzonderlijk thema hebben behandeld.

De pijlers zijn als volgt:

1. Arbeidsmigratie in beeld
2. Werk en economie
3. Huisvesting
  - 3.a. Dakloosheid
4. Zorg en welzijn
5. Toezicht en handhaving
6. Integratie

### Doelgroep

In dit onderzoek verstaan we onder onze doelgroep EU-burgers die naar Nederland komen om te werken in laagbetaalde sectoren in Utrecht of de regio.

Hieronder vallen EU-arbeidsmigranten die

1. In Utrecht (of regio) wonen
2. In Utrecht (of regio) werken
3. In Utrecht dakloos zijn

### Cijfermatige definitie EU-arbeidsmigranten

De cijfermatige gegevens in dit rapport zijn gebaseerd op de meest recente monitor van Decisio (2026). Op basis van CBS-microdata beschouwen zij iemand arbeidsmigrant in plaats van kennismigrant op basis van een looneis: tot €35.462 (jonger dan 30 jaar) en €48.363 (30 jaar en ouder). De Decisio Monitor omvat cijfers van zowel EU- als niet-EU-arbeidsmigranten. Omdat het merendeel van de arbeidsmigranten in Utrecht uit EU-landen komt (ong. 50% wonende en 65% werkenden), gebruiken we de cijfers uit dit rapport als basis voor onze analyse.



## 1.2. Onderzoeksmethoden

Om zowel het profiel en de situatie van EU-arbeidsmigranten in Utrecht in beeld te krijgen, als de zorgen van betrokkenen en de beleids- en uitvoeringscontext, hebben we gebruikgemaakt van verschillende bronnen en onderzoeksmethoden.

We analyseerden belangrijke lokale en regionale beleidsdocumenten op het gebied van werk en economie, huisvesting, dakloosheid, zorg en welzijn, toezicht en handhaving, en integratie. Ook bestudeerden we rapporten van onder meer stichting Barka, Volksgezondheid, de maatschappelijke opvang, handavingsverslagen en onderzoeken naar woon- en zorgbehoeften. Waar er een lokaal rapport of beeld door betrokkenen ontbreekt, maken we gebruik van landelijke onderzoeken en rapportages. De volledige lijst van geraadpleegde documenten is opgenomen in de bijlage.

De belangrijkste cijfermatige data kwam van de meest recente monitor van Decisio<sup>15</sup>, die in opdracht van het Utrecht International Centre tweejaarlijks onderzoek doet naar het woon-, werk- en economische beeld en de demografische kenmerken van arbeidsmigranten in de regio. Deze analyses zijn gebaseerd op CBS-microdata, en bevat dus alleen gegevens over BRP-geregistreeerde arbeidsmigranten.

In samenwerking met de gemeente Utrecht is aanvullend maatwerk verricht om een gedetailleerd beeld te krijgen van kenmerken van EU-arbeidsmigranten in Utrecht, waaronder gezinnen met kinderen, verhuisbewegingen en mogelijke kwetsbaarheden.

Daarnaast voerden we 21 semigestructureerde interviews uit met beleidsmedewerkers, uitvoerings- en hulporganisaties, uitzendbureaus, sleutelfiguren en een klein aantal EU-arbeidsmigranten. Deze gesprekken vonden zowel individueel als in groepen plaats. In de groepsgesprekken met beleidsmedewerkers en andere ambtenaren zaten vaak medewerkers uit verschillende domeinen of wijken, waardoor ze vanuit verschillende perspectieven op elkaars antwoorden konden reflecteren. De volledige lijst van geïnterviewde interne beleids- en uitvoeringsmedewerkers, hulporganisaties, sleutelfiguren en EU-arbeidsmigranten is opgenomen in de bijlage.

### Analyse

Op basis van deze bronnen, data en interviews hebben we de situatie in Utrecht integraal geanalyseerd. De informatie is systematisch en thematisch geordend en verbonden aan bestaand beleid, praktijkervaringen en relevante wet- en regelgeving. We hebben niet alleen gekeken naar knelpunten, maar ook naar wat goed gaat en waar kansen liggen voor verbetering of verdieping. Waar mogelijk hebben we lessen betrokken uit andere gemeenten en landelijke beleidsontwikkelingen.

De analyse richtte zich op drie hoofdcomponenten:

1. De **feitelijke situatie** van EU-arbeidsmigranten die werken en/of wonen in Utrecht

2. De **ervaren problematiek** die speelt rondom arbeidsmigratie op de verschillende pijlers

3. De **beleids- en uitvoeringscontext** en hoe deze wordt ervaren door betrokkenen

Door deze componenten per pijler én overstijgend te vergelijken, ontstaat een rijk en genuanceerd beeld. We hebben gekeken waar feitelijke- en geregistreeerde informatie overeenkomt of juist afwijkt van ervaringen in de praktijk. Hierdoor ontstaat duiding bij de cijfers en zicht op eventuele data-lacunes of fragmentatie in beleid en uitvoering.

15. Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.



## 2. Hoe staat het er nu voor?

### 2.1.1 Algemene inzichten situatie EU-arbeidsmigranten

#### Een groeiende groep wonende en werkende EU-arbeidsmigranten

Zoals blijkt uit de Decisio Monitor (2026) is in zowel de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht als in de gemeente Utrecht het aantal BRP-geregistreerde arbeidsmigranten de afgelopen jaren sterk gegroeid. In Utrecht nam dit aantal gemiddeld met 6% per jaar toe, in de arbeidsmarktregio met 5,1% per jaar. Deze groei ligt iets boven het landelijke gemiddelde. In 2024 woonden in de gemeente Utrecht 10.305 geregistreerde arbeidsmigranten, en 15.950 in de totale arbeidsmarktregio. Hiervan komt ruim de helft (51%) uit de Europese Unie. Ten opzichte van andere woongemeenten in de regio wonen de meeste arbeidsmigranten dus in Utrecht, gevolgd door Nieuwegein (1355). In de provincie springt daarnaast Amersfoort eruit als gemeente met een hoog aantal woonachtige arbeidsmigranten (1875).

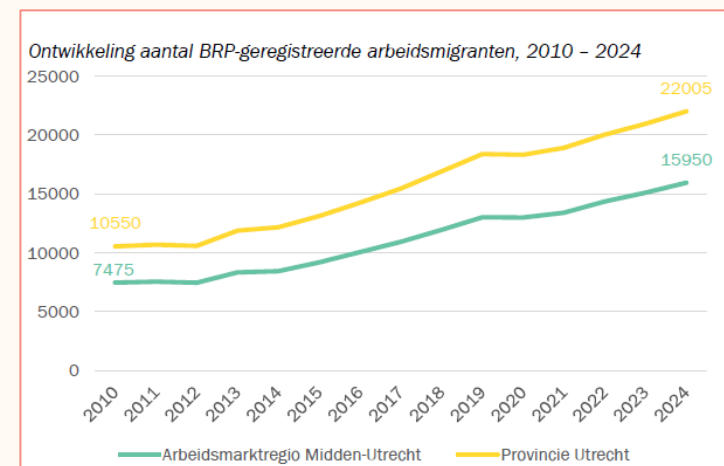
Het aantal arbeidsmigranten dat in 2024 in Utrecht werkt bedraagt 12.280, ten opzichte van 23.825 in de arbeidsmarktregio als geheel. Hiervan komt ongeveer

66% uit de Europese Unie. De gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal werkende arbeidsmigranten in de regio is 5,3%, iets hoger dan de landelijke groei van 5,1%. Naast Utrecht zijn Nieuwegein (3075) en Houten (3495) belangrijke werkgemeenten; provinciaal vallen Amersfoort (2590) en Renswoude (5455) op door relatief hoge aantallen werkende arbeidsmigranten.

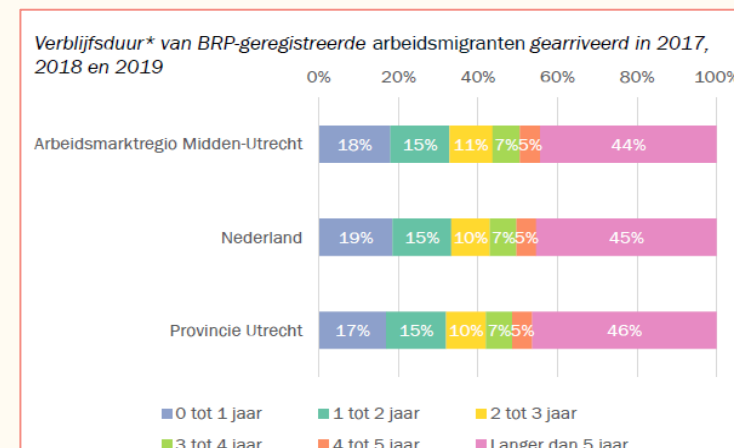
#### Mobiliteit en verblijfsduur

De verblijfsduur van BRP-geregistreerde arbeidsmigranten in de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht is vergelijkbaar met het landelijke gemiddelde (44% van de in 2017-2019 gearriveerden verbleef langer dan vijf jaar, 18% korter dan één jaar). Ook uit deze cijfers blijkt dus dat een aanzienlijk deel niet tijdelijk in de arbeidsmarktregio verblijft.

Hoewel het merendeel van de arbeidsmigranten bij aankomst in de arbeidsmarktregio van buiten Nederland komt (82%) en bij vertrek weer naar het buitenland gaat (iets minder dan 70%), komt bijna een kwart van de arbeidsmigranten die naar de regio komt juist vanuit een andere regio. Een vergelijkbaar aandeel vertrekt vanuit Utrecht ook weer naar een andere arbeidsmarktregio in Nederland.



Decisio (2026) o.b.v microdata CBS



Decisio (2026) o.b.v microdata CBS

### Tussen de 10.000 en 15.000 EU-arbeidsmigranten woonachtig in Utrecht

Deze cijfers uit de Decisio Monitor (2026) zijn gebaseerd op CBS-microdata, en dus op inschrijvingen in de BRP. Het is echter bekend dat de registratiegraad van EU-arbeidsmigranten relatief laag is. Dit komt deels doordat zij niet altijd weten dat inschrijving na vier maanden verplicht is, en deels doordat sommige werkgevers die een woonlocatie aanbieden inschrijving ontmoedigen of tegenhouden. Daarom wordt vaak gewerkt met een schattingsfactor van twee tot drie keer het aantal BRP-geregistreerde EU-arbeidsmigranten om het werkelijke aantal in een gebied te benaderen<sup>16</sup>. Voor Utrecht betekent dit dat het geschatte aantal woonachtige EU-arbeidsmigranten rond de 10.000 tot 15.000 ligt. Volgens deze schatting ligt het aantal werkende EU-arbeidsmigranten in Utrecht tussen de 17.000 en 26.000.

### Vergelijking G4-gemeenten

In vergelijking met de andere G4-gemeenten is het aantal woonachtige en werkende EU-arbeidsmigranten in Utrecht lager. Zowel Amsterdam als Utrecht kennen een relatief hoger aandeel kennismigranten (zie pag. 12) dan Rotterdam en Den Haag, waar dit andersom geldt.

16. Schattingsfactor op basis van verschillende experts. Zie ook: Obermann. 2023. Uitgelicht: waarom de schattingen van het aantal arbeidsmigranten sterk variëren. Adviesraad Migratie.

17. Werkgroep Arbeidsmigranten & Bureau Andersson Elffers Felix. 2025. Arbeidsmigratie in Amsterdam Scan.

Een andere overeenkomst met Amsterdam ten opzichte van de andere G4-gemeenten is dat er in zowel Utrecht als Amsterdam relatief meer Zuid-Europese arbeidsmigranten wonen en werken. Griekenland, Spanje en Portugal staan in Utrecht op de gedeelde derde plaats qua herkomstland. Hoewel niet uitgesplitst in de recente Decisio Monitor (2026) in Utrecht, blijkt uit cijfers in Amsterdam<sup>17</sup> dat zij vaker in bijvoorbeeld horeca en detailhandel werken. In Den Haag en Rotterdam zijn de belangrijkste herkomstlanden de meer ‘traditionele’ Centraal en Oost Europese landen; Polen, Bulgarije en Roemenië. In alle gemeenten zien we dat de groep afkomstig uit Polen minder snel toeneemt ten opzichte van deze andere twee landen, mede omdat de economie in dit land relatief snel groeit. In Den Haag is het aandeel Bulgaarse arbeidsmigranten zelfs groter dan het aandeel Poolse arbeidsmigranten.

Stad	Wonende AM in 2022	Werkende AM in 2022
Utrecht	9.500	10.500
Amsterdam	40.000	60.000
Den Haag	28.500	35.500
Rotterdam	25.500	27.500

Aantal wonende en werkende arbeidsmigranten G-4 gemeente in 2022. Bron: Decisio monitor Utrecht, Den Haag en Rotterdam (2024), en scan arbeidsmigratie Amsterdam (2025).

### Algemene situatie en profiel

Uit deze cijfers blijkt dat het met een groot deel van de EU-arbeidsmigranten dus relatief goed gaat. Veel van hen werken en wonen langere tijd in de regio, hebben stabiel werk en huisvesting en vinden hun weg in de stad. Daarnaast is er een aanzienlijk deel van de EU-arbeidsmigranten van wie de situatie en het profiel minder duidelijk is, met name wanneer zij niet in de BRP zijn geregistreerd. Zij komen vaak pas in beeld bij acute problemen zoals dakloosheid of complexe zorgvragen, waardoor er geen volledig beeld bestaat van hun leefsituatie of kwetsbaarheden.

We zien dat dakloze EU-burgers vanuit de regio naar Utrecht trekken, omdat het een Centrumgemeente is en relatief meer voorzieningen heeft. Stichting Barka ziet bovendien dat de casuïstiek in Utrecht relatief steeds complexer wordt. EU-arbeidsmigranten die kortdurend dakloos raken kunnen doorgaans nog succesvol re-integreren, maar langdurige dakloosheid en bijkomende complexe problematiek – zoals verslaving – maken herstel en re-integratie naar werk veel moeilijker. Hierdoor zien we een groeiende groep dakloze EU-burgers die blijven ‘hangen’ in Utrecht, net zoals in de andere G4-gemeenten.



Via sleutelfiguren, hulpverleners en enkele gesproken EU-arbeidsmigranten hebben we in dit verkennende onderzoek toch een beeld kunnen schetsen van de groep die niet geregistreerd is in de BRP. We beschrijven ze hier in het algemeen en in de rest van de rapportage per pijler.

Sleutelfiguren geven aan dat veel EU-arbeidsmigranten relatief mobiel zijn en gemeentegrenzen minder bewust ervaren. Dit hangt samen met constructies waarbij uitzendbureaus arbeidsmigranten regelmatig verplaatsen tussen werk- en woonlocaties, binnen én buiten de regio. De mobiliteit wordt verder versterkt door tijdelijke contracten en aan werk gekoppelde tijdelijke huisvesting; een groot uitzendbureau geeft bijvoorbeeld aan dat de gemiddelde contractduur rond de 42 weken ligt. Na afloop van zo'n contract keren sommige werknemers terug naar hun land van herkomst, maar veel anderen worden bij een nieuwe inlener geplaatst, moeten gedwongen verhuizen of zoeken via een ander uitzendbureau nieuw werk.

Sleutelfiguren en andere hulpverleners geven ook aan dat de groep EU-arbeidsmigranten in Utrecht zeer divers is, en steeds meer divers wordt. Er zijn veel verschillen in nationale en regionale herkomst, opleidingsniveau, geletterdheid, digitale vaardigheden en de mate van zelfredzaamheid. Ook de woonsituaties lopen sterk uiteen: van stabielere gezinssamenstellingen in reguliere huurwoningen tot mensen die tijdelijk in gedeelde, flexibele of door

werkgevers georganiseerde huisvesting verblijven.

Daarmee verschilt ook de kwetsbaarheid binnen de groep. Zo beschouwen sleutelfiguren de Poolse gemeenschap, die al langer in Utrecht is, relatief beter ingebed, terwijl groepen zoals Bulgaarse arbeidsmigranten in Kanaleneiland en Overvecht vaker worden gezien als kwetsbaar, mede door wisselende huisvesting, onderregistratie en beperkte toegang tot voorzieningen. Daarnaast signaleren Barka en WIN-punt medewerkers dat er de afgelopen jaren steeds meer Zuid-Europese arbeidsmigranten (o.a. uit Spanje en Italië) met hulp- en adviesvragen aankloppen, bijvoorbeeld over inschrijving, huisvesting of contracten.

## 2.1.2 Huidig beleid en samenwerking

De huidige inzet vanuit de gemeente Utrecht rond EU-arbeidsmigranten richt zich vooral op dakloze- en zorgbehoevende EU-burgers. Daarnaast is het Work in NL-punt (WIN-punt) geopend en operatief, om de informatiepositie van EU-arbeidsmigranten te verbeteren. Onder coördinatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden in alle 35 arbeidsmarktregio's WIN-punten geopend. In Utrecht valt het WIN-punt momenteel onder het Utrecht International Centre (UIC). Op andere domeinen - zoals economie en arbeidsmarkt, registratie, huisvesting, integratie, zorg en welzijn, en toezicht en handhaving - is de aanpak en visie, zoals die blijkt uit

beleidsdocumenten en geïnterviewden, versnipperd en ontbreekt samenhang.

De gemeente Utrecht heeft wel het actieplan 'Zo werkt arbeidsmigratie voor iedereen' ondertekend. In dit plan spreken bestuurders van zeven gemeenten en twee provincies af om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor een betere aanpak van arbeidsmigratie, en roepen zij daarbij ook het Rijk én werkgevers op om hun deel te doen.

### Versterkte ketenaanpak dakloosheid

De gemeente Utrecht voert sinds 2023 een integrale ketenaanpak uit voor dakloze EU-arbeidsmigranten als onderdeel van de Versterkingsaanpak Dakloosheid en een landelijke pilot opvang voor dakloze EU-burgers binnen het Nationaal Actieplan Dakloosheid. De pilot biedt kwetsbare EU-burgers die geen toegang hebben tot de maatschappelijke opvang tijdelijk onderdak, begeleiding en toeleiding naar werk, huisvesting of terugkeer. Daarnaast is gestart met de Checklist Gelijke Behandeling, die EU-burgers die wel rechthebbend zijn toegang moet geven tot de reguliere voorzieningen. Tussen 1 oktober en 1 april wordt bij extreem winterweer deze infrastructuur aangevuld met de Koudweerregeling (KWR), die extra opvangcapaciteit biedt. Deze is in principe gericht op veilige opvang en duurzame uitstroom.



### Aanpak andere G4-gemeenten en regio's

Qua beleidssituatie en regionale samenwerking loopt Utrecht op meerdere onderdelen achter op andere gemeenten, met uitzondering van de aanpak van dakloosheid. Dit hangt samen met het feit dat diverse gemeenten al langere tijd en in grotere mate te maken hebben met een omvangrijke groep EU-arbeidsmigranten.

Amsterdam is recent begonnen met een integrale aanpak. Ze zetten tussen 2025 en 2027 intensief in op het versterken van de informatiepositie en dienstverlening, het verbeteren van registratie, meer grip op de huisvesting van EU-arbeidsmigranten en het stimuleren van goed werkgeverschap.

Den Haag en Rotterdam hebben al enkele jaren een aanpak rondom arbeidsmigratie. Zij richten zich onder andere op beter zicht op EU-arbeidsmigranten, onder andere via een sterkere BRP-registratie en meer direct contact, zodat mensen hun rechten en plichten kennen en hun zelfredzaamheid vergroten. Beide steden investeren daarnaast in leefbare wijken, vooral door misstanden in de huisvesting aan te pakken en aandacht te hebben voor de vestiging van bedrijven op deze plekken. In beide steden zijn er bovendien wijken waar soms een kwart tot een derde van de inwoners EU-arbeidsmigrant is. Den Haag werkt wijkgericht in buurten waar relatief veel EU-arbeidsmigranten wonen, zoals Laak. Daar zetten zij een Mobiel Informatiepunt in (onderdeel van de Work in NL-punten) en proberen zij

de leefbaarheid te verbeteren. Dit laatste doen zij onder andere middels het stimuleren en samenwerken met wijkinitiatieven voor EU-arbeidsmigranten (zie pag. 43) en de pandbrigade, die misstanden in huisvesting en overbewoning opspoort (zie ook pag. 31). Bovendien werken zij samen met werkgevers, de regio, de provincie en het Rijk aan het creëren van beter en passend onderdak voor EU-arbeidsmigranten. Ook Rotterdam investeert in samenwerking met werkgevers, uitzendbureaus en opdrachtgevers. De stad organiseert onder meer groepsgewijze inschrijving en maakt via het Werkgeversservicepunt Rijnmond afspraken over goed werkgeverschap.

Buiten de G4, zoals in Noord-Brabant en Noord-Limburg, werken gemeenten en provincies eveneens vanuit een integrale aanpak aan dit vraagstuk. In deze regio's ligt de nadruk vooral op samenwerking met werkgevers (zowel inleners als uitzendbureaus) en huisvesters om registratie, huisvesting en integratie structureel te verbeteren.

### Noodzaak aan preventief beleid

In opmaat naar de meer structurele, domeinoverstijgende aanpak die de Gemeente Utrecht wil opzetten laten de gesprekken en de beleidsanalyse drie prioriteiten zien.

1. Krijg beter zicht op EU-arbeidsmigranten in de gemeente en regio door in te zetten op betere registratie in de BRP als ingezetene. Hiermee breng je potentieel

kwetsbare subgroepen eerder in beeld van verschillende gemeentelijke afdelingen en andere hulporganisaties die hen kunnen ondersteunen. Nu worden EU-arbeidsmigranten vaak pas zichtbaar bij dakloosheid of complexe zorgvragen, waarvoor passende ondersteuning niet altijd voorhanden is, mede door beperkte capaciteit of beperkte opbouw van en toegang tot sociale rechten.

2. Ontwikkel een gerichte strategie om structureel zicht te houden op inleners en werkgevers, zodat goed werkgeverschap actief kan worden gestimuleerd. Werk hierbij samen binnen de arbeidsmarktregio om gezamenlijk zicht te houden op én waar nodig te sturen op bestaande en nieuwe bedrijvigheid.

3. Zet sterker in op preventie op alle domeinen - zorg, werk & inkomen, onderwijs en huisvesting - door bijvoorbeeld actief preventief beleid te voeren op het gebied van huisvesting, zorg en bredere inbedding van EU-arbeidsmigranten en hun kinderen. Hierdoor verbetert de informatiepositie en zelfredzaamheid van EU-arbeidsmigranten en worden mogelijke medische, financiële of andersoortige kwetsbaarheden eerder gesignaleerd.



Hoewel een deel van deze domeinoverstijgende vraagstukken landelijk verankerd moet worden, laten voorbeelden uit andere gemeenten zien dat er lokaal en regionaal nu al ruimte is voor preventieve versterking. In de volgende hoofdstukken bieden we per pijler een overzicht van de huidige situatie en het profiel van EU-arbeidsmigranten in Utrecht, de beleidscontext, én de belangrijkste knelpunten en kansen voor samenhang. Daarmee reiken we handvatten aan om - ook waar landelijke kaders of wetgeving nog in ontwikkeling zijn - EU-arbeidsmigranten beter in beeld te krijgen, en gericht preventief beleid te realiseren dat hun zelfredzaamheid vergroot.



*“Door traag en ontoereikend landelijk beleid is het voor ons dweilen met de kraan open. In Utrecht moeten we inzichtelijk maken om welke werkgevers het gaat, met hen in gesprek gaan. En de voorlichting via het WIN-punt, die is heel belangrijk. Om mensen meer zelfredzaam te maken.”*

- Beleidsadviseur Koudweerregeling (KWR)



## 2.2.1 Arbeidsmigratie in beeld

Zoals in het algemene overzicht benoemd woonden er volgens de Decisio Monitor (2026) in 2024 in de gemeente Utrecht 10.305 geregistreerde arbeidsmigranten (waarvan 51% EU), en 15.950 in de totale arbeidsmarktregio. Het aantal arbeidsmigranten dat in 2024 in Utrecht werkte bedraagt 12.280 (waarvan 66% EU), ten opzichte van 23.825 in de arbeidsmarktregio als geheel.

Dit betreft enkel arbeidsmigranten die geregistreerd zijn in de BRP.

### Achtergrondkenmerken geregistreerde EU-arbeidsmigranten

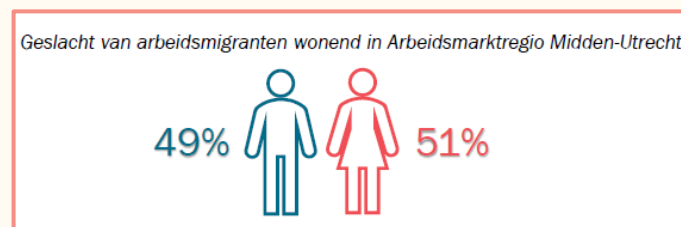
In de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht bestaat de groep werkende EU-arbeidsmigranten voornamelijk uit mensen uit Polen (10%), Griekenland, Italië en Spanje (6%) en Bulgarije en Duitsland (4%). Zoals eerder vermeld is het aandeel arbeidsmigranten dat uit Griekenland, Spanje en Italië komt in Utrecht relatief hoger dan landelijk, en ook hoger dan steden als Rotterdam en Den Haag, maar vergelijkbaar met Amsterdam.

Qua leeftijd zijn EU-arbeidsmigranten in de arbeidsmarktregio gemiddeld iets ouder dan landelijk. Zij concentreren zich vooral in de leeftijdsgroep 25-35 jaar (40%), wat iets hoger ligt dan het landelijk

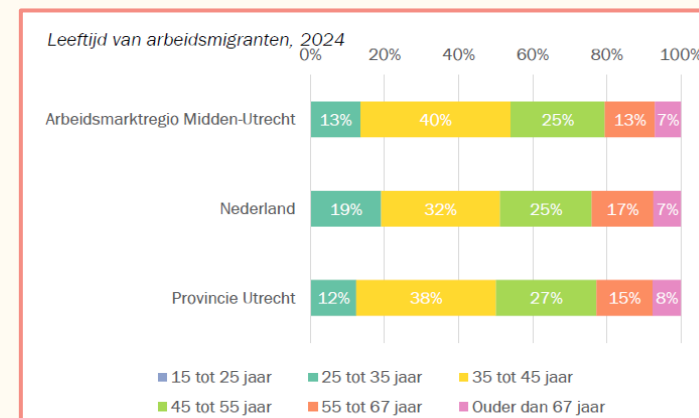
gemiddelde (32%). Het percentage van 45 tot 55 jaar is in zowel de arbeidsmarktregio als landelijk hetzelfde (25%). Het percentage van 15 tot 25 jaar is in de arbeidsmarktregio (13%) iets lager dan het landelijk gemiddelde (19%).

In Arbeidsmarktregio Midden-Utrecht is 49 procent van de arbeidsmigranten man en 51 procent vrouw. Deze percentages zijn relatief vergelijkbaar met de G4-gemeenten en het landelijke gemiddelde. Het aandeel wonende en werkende vrouwelijke arbeidsmigranten stijgt in de arbeidsmarktregio, net als in heel Nederland, gestaag.

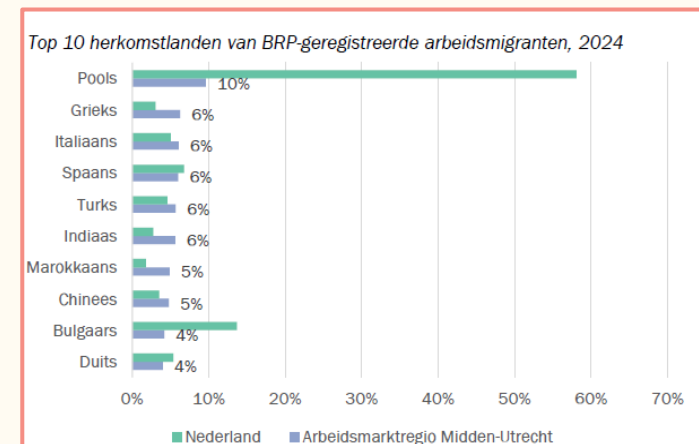
In de arbeidsmarktregio woont 31 procent van de BRP-geregistreerde arbeidsmigranten in een éénpersoonshuishouden. 28 procent is een paar zonder kinderen, 24 à 25 procent een paar met minderjarige kinderen, 12 à 13 procent is onbekend, en 4 procent woont in een eenouderhuishouden.



Decisio (2026) o.b.v microdata CBS



Decisio (2026) o.b.v microdata CBS



Decisio (2026) o.b.v microdata CBS



## Potentieel kwetsbare EU-arbeidsmigranten in beeld

In dit verkennende onderzoek besteden we expliciet aandacht aan de groepen EU-arbeidsmigranten die zich (potentieel) in een kwetsbare positie bevinden. Op basis van eerder onderzoek en interviews met betrokkenen zijn vier kenmerken geselecteerd die de kans op kwetsbaarheid vergroten.

- 1. EU-arbeidsmigranten die via een uitzendbureau werken** - vanwege afhankelijkheid van flexibele contracten, onzekere werktijden en beperkte zekerheden.
- 2. EU-arbeidsmigranten die onder de CBS-armoedegrens verdienen** - hoewel de inkomensgrens waarmee het CBS EU-arbeidsmigranten classificeert relatief hoog ligt, verdienen veel EU-arbeidsmigranten in de praktijk minder vanwege laagbetaalde sectoren en een onregelmatige hoeveelheid werk. In 2024 lag de armoedegrens voor een alleenstaande op €1.600 per maand.
- 3. EU-arbeidsmigranten jonger dan 30 jaar of ouder dan 50 jaar** - jongeren door gebrek aan ervaring en beperkte kennis van rechten; ouderen door fysieke slijtage, weinig pensioenopbouw, geen AOW-recht en beperkte toegang tot passende zorg.
- 4. EU-arbeidsmigranten die minder dan vijf jaar in Utrecht verblijven** - door beperkte bekendheid met rechten, plichten, de Nederlandse taal en/of de lokale omgeving.

Op basis van deze criteria heeft Decisio (2026) een maatwerkanalyse uitgevoerd. We noemen hier de aantallen en trends van elke groep, en enkele opvallende achtergrond kenmerken.

**Kwetsbare groep 1:** In 2024 woonden in de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht 2.520 arbeidsmigranten die via een uitzendbureau werkten. In de gemeente Utrecht betrof dit 1.515 mensen. Deze groep groeide tussen 2010 en 2024, al vlakke de groei vanaf 2021 af.

De grootste EU nationaliteiten binnen deze groep zijn in Utrecht Spaans, Pools en Bulgaars; in de arbeidsmarktregio is de volgorde vergelijkbaar.

**Kwetsbare groep 2:** In 2024 woonden in de arbeidsmarktregio 4.200 arbeidsmigranten die onder de armoedegrens verdienden, tegenover 3.610 in de gemeente Utrecht. Deze groep nam sinds 2019 aanzienlijk af.

Zowel in de gemeente als in de regio bestaat deze groep voor 63% uit vrouwen, werkt zij vooral in de detailhandel, horeca en via uitzendbureaus, en gaat het vooral om arbeidsmigranten met een Spaanse- en Italiaanse achtergrond.

**Kwetsbare groep 3:** In 2024 woonden in de arbeidsmarktregio 6.665 arbeidsmigranten die jonger dan 30 of ouder dan 50 jaar waren; in Utrecht ging het om 4.470 personen. Deze groep groeide sinds 2010, met gemiddeld 7% per jaar in de regio en 6% per jaar in Utrecht.

In Utrecht zijn vooral Spaanse-, Italiaanse- en Griekse arbeidsmigranten sterk vertegenwoordigd in deze

kwetsbare groep; in de arbeidsmarktregio gaat het om Spaanse-, Poolse- en Italiaanse nationaliteiten. De sectoren horeca, detailhandel en uitzendbureaus zijn in beide gebieden het meest voorkomend.

**Kwetsbare groep 4:** In 2024 woonden in de arbeidsmarktregio 7.180 arbeidsmigranten die korter dan vijf jaar in Nederland waren; in de gemeente Utrecht betrof dit 4.970 personen. Meer dan de helft van deze groep is tussen de 25 en 35 jaar oud. Hier valt een duidelijk verschil op tussen regio en gemeente: In de arbeidsmarktregio werkt de grootste groep via uitzendbureaus, gevolgd door detailhandel en horeca. In Utrecht is de horeca de grootste sector, gevolgd door detailhandel en uitzendbureaus (ongeveer even groot). Qua nationaliteit is in de regio de grootste EU groep Italiaans, gevolgd door Pools en Grieks; in Utrecht is de volgorde Italiaans, Grieks, Spaans.

### Overlap tussen kwetsbare groepen

Arbeidsmigranten kunnen onder meerdere kwetsbare groepen vallen, bijvoorbeeld iemand die via een uitzendbureau werkt én onder de armoedegrens verdient. In totaal vallen 12.520 individuele arbeidsmigranten in de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht in ten minste één van de kwetsbare groepen. In de gemeente Utrecht gaat het om 8.295 individuele personen. Dat betekent dat 66% van alle kwetsbare arbeidsmigranten in de regio in de gemeente Utrecht woont.



## Registratie RNI en BRP

EU-arbeidsmigranten kunnen zich in Nederland op verschillende manieren registreren, afhankelijk van de duur van hun verblijf. De gekozen vorm bepaalt of zij worden opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie van de BRP of alleen in het landelijke register voor niet-ingezetenen (RNI). Dit heeft gevolgen voor hun rechten en toegang tot voorzieningen. Hoewel de RNI formeel onderdeel is van de BRP, spreken we in dit rapport van RNI bij een inschrijving als niet-ingezetene en van BRP bij inschrijving als ingezetene.

**RNI (niet-ingezetenen):** Arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland verblijven kunnen zich inschrijven in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI), onderdeel van de BRP en beheerd door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Inschrijving kan bij een van de 19 RNI-loketten, ongeacht woonplaats, met alleen een geldig identiteitsbewijs. Na inschrijving ontvangen zij een BSN, noodzakelijk om legaal te kunnen werken.

**BRP (ingezetenen):** Arbeidsmigranten die langer dan vier maanden in Nederland blijven, moeten zich als ingezetene laten inschrijven in de BRP. Hun woonadres wordt daarbij in de gemeente geregistreerd. BRP-inschrijving betekent dat zij lokale belastingen betalen, maar ook automatisch sociale rechten opbouwen en toegang krijgen tot uiteenlopende voorzieningen, zoals zorg en bepaalde uitkeringen.

## Kwetsbare EU-arbeidsmigranten ‘buiten beeld’

Een aanzienlijk deel van de EU-arbeidsmigranten in Utrecht en de bredere arbeidsmarktregio blijft buiten beeld van de gemeente omdat zij niet zijn geregistreerd in de BRP<sup>18</sup>. Dit maakt hen extra kwetsbaar: zij bouwen geen sociale rechten op óf kunnen moeilijk aantonen dat zij die rechten wél hebben opgebouwd, bijvoorbeeld door een werkverleden van meer dan drie maanden in Nederland<sup>19</sup>. Hierdoor is hun toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo beperkt en kan ook toegang tot bepaalde vormen van zorg bemoeilijkt worden.

Naast deze algemene kwetsbaarheden uiteten Volksgezondheid, uitvoerende organisaties, hulporganisaties en sleutelfiguren specifieke zorgen over een aantal bijzonder kwetsbare groepen in Utrecht:

### 1. Bulgaarse arbeidsmigranten in Kanaleneiland en Overvecht

Zowel een sleutelfiguur als een wijkadviseur wijzen op de relatief grote aanwezigheid van (Turkssprekende) Bulgaarse arbeidsmigranten in Kanaleneiland en Overvecht, die niet in de BRP zijn geregistreerd. Het gaat zowel om alleenstaande arbeidsmigranten als om gezinnen. Vaak werken zij via Turkssprekende werkgevers, die ook huisvesting regelen. Zij wonen soms met meerdere gezinnen in één woning. Deze combinatie van afhankelijkheid en overbewoning vergroot hun kwetsbaarheid aanzienlijk.

### 2. Dakloze EU-arbeidsmigranten met complexe multi-problematiek

Volksgezondheid, Jellinek, Stichting Barka en

opvangorganisaties signaleren dat de meest kwetsbare groep dakloze EU-arbeidsmigranten te maken heeft met complexe multiproblematiek: een combinatie van verslavingsproblemen, fysieke zorgvragen en psychische klachten die elkaar versterken en snel verergeren wanneer mensen buiten slapen of geen toegang hebben tot 24-uursopvang. Deze problemen zijn soms ontstaan na aankomst in Nederland, bijvoorbeeld door traumatische gebeurtenissen of ongelukken op het werk, en soms al aanwezig vóór migratie.

Daarnaast zien deze organisaties een toename van dakloze vrouwen binnen deze groep. Dit lijkt samen te hangen met het langzaam groeiende aandeel vrouwelijke EU-arbeidsmigranten op zowel regionaal als landelijk niveau<sup>20</sup>. Zij merken alarmerend op dat deze groep relatief kwetsbaar is. Veel van deze vrouwen zijn sterk afhankelijk van een partner voor veiligheid op straat en scheiden niet snel van hem, zelfs bij duidelijke signalen van partnergeweld of seksuele uitbuiting. In sommige gevallen gaat het om vrouwen die zwanger zijn en tegelijkertijd kampen met verslavingsproblematiek, wat de problematiek verder vergroot.

18. Manting, D, D. Loomans, C. Lennartz, & P. Visser. 2025. "Wie komt, wie blijft, wie vertrekt?" Planbureau voor de Leefomgeving, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2024. Jaarrapportage arbeidsmigranten. Den Haag.

19. Volgens Richtlijn 2004/38 bestaan er ook voor EU-arbeidsmigranten die niet in de BRP zijn ingeschreven gronden voor recht op gelijke behandeling, waaronder een aantoonbaar arbeidsverleden van ten minste drie maanden in Nederland. Zie hiervoor onder andere de Checklist gelijke behandeling van de Rijksoverheid.

20. Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.

Decisio 2022. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.



### 3. EU-Arbeidsmigranten met beperkte taal- en digitale vaardigheden

Hulpverleners van onder andere het Juridisch Loket, het WIN-punt, Barka, het Leger des Heils en de Tussenvoorziening zien daarnaast een groep EU-arbeidsmigranten die kwetsbaar is vanwege een relatief laag opleidingsniveau, beperkte geletterdheid en geringe digitale vaardigheden. Deze factoren bemoeilijken re-integratie, bijvoorbeeld richting werk of huisvesting, en maken het lastiger om passende zorg te organiseren, zeker wanneer iemand dakloos is geworden.

#### Huidige beeld van registratie van EU-arbeidsmigranten

Utrecht is een van de 19 gemeenten met een RNI-loket waar EU-arbeidsmigranten zich als niet-ingezetene kunnen inschrijven en een BSN kunnen krijgen om te kunnen werken. In de praktijk schrijven veel EU-arbeidsmigranten uit Utrecht en de bredere regio zich echter uitsluitend via de RNI in, ook wanneer zij feitelijk langer dan vier maanden in Nederland verblijven<sup>21</sup>. Dit gebeurt om uiteenlopende redenen, waaronder het wonen op adressen die niet formeel vergund zijn. De geringe BRP-registratie heeft belangrijke gevolgen voor de gemeente.

21. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2024. Jaarrapportage arbeidsmigranten. Den Haag.  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2025. Kamerbrief over aanpak verbetering registratie in de BRP

Zonder inschrijving als ingezetene krijgt de gemeente geen volledig beeld van: het aantal EU-arbeidsmigranten dat in Utrecht woont, hun huisvestingssituatie en woonveiligheid, hun toegang tot gemeentelijke informatie en ondersteuning, en het aantal inwoners waar het gemeentefonds op gebaseerd wordt (waardoor Utrecht middelen misloopt). Daarnaast bouwen arbeidsmigranten zonder BRP-inschrijving geen sociale rechten op, of kunnen zij moeilijk aantonen dat zij deze wél hebben opgebouwd.

Omdat bij een RNI-inschrijving geen woonadres hoeft te worden opgegeven, blijft onduidelijk waar deze arbeidsmigranten wonen. Slechts een klein deel schrijft zich na vier maanden alsnog in bij de BRP, en uitschrijvingen verlopen vaak onnauwkeurig. Hierdoor ontstaat vervuiling in de registratie en is de feitelijke verblijfsduur lastig vast te stellen. Daarbij komt dat, net als bij andere RNI-loketten, EU-arbeidsmigranten vanuit de regio bewust via het RNI-loket worden ingeschreven om snel aan het werk te kunnen, zelfs wanneer zij langer blijven. WIN-medewerkers en beleidsmedewerkers van Burgerzaken signaleren dat sommige werkgevers werknemers expliciet vragen bij de RNI aan te geven dat zij minder dan vier maanden in Nederland blijven. De redenen hiervoor zijn divers, het is onder meer gerelateerd aan de illegale bewoning van panden.

WIN-medewerkers staan sinds oktober 2025 met een stand tegenover het RNI-loket om arbeidsmigranten te wijzen op hun rechten en plichten. Ze informeren hen ook over het belang van een BRP-inschrijving als

ingezetene en om kopieën van identiteitsdocumenten te maken, omdat deze documenten regelmatig door werkgevers worden ingenomen. In de praktijk komen WIN-medewerkers en Stichting Barka regelmatig EU-arbeidsmigranten tegen die al jaren in Nederland wonen en werken met uitsluitend een RNI-registratie.

#### Beperkingen voor inschrijving niet-EU-arbeidsmigranten

In navolging van landelijke keuzes (RvIG) kunnen derdelanders zich sinds 2025 niet langer bij Utrecht via de RNI inschrijven; dit kan alleen nog bij drie RNI-loketten, waaronder Breda en Venlo. Hierdoor wordt het lastiger om personen die via een AI-constructie – waarbij een niet-EU-burger via een EU-lidstaat in Nederland wordt tewerkgesteld – of via illegale tewerkstelling in Nederland werken, nog via RNI-loketten te registreren.





*“Ik heb normaal gefunctioneerd. Ik had geen hulp nodig, ik ging werken. Ik werkte 12 uur per dag. [...] Nee, ik was niet ingeschreven in Amersfoort, het was een woning in Nijkerk. De eigenaar vroeg meer geld als je ingeschreven stond en ik wilde het geld daar niet aan kwijt raken. Ik moest sparen voor mijn moeder dus daarom heb ik het niet gedaan. Toen ik een ongeluk kreeg en mijn baan kwijtraakte, kon ik nergens terecht voor opvang of zorg.”*

- Poolse arbeidsmigrant, dakloos geraakt in Utrecht

### **Beperkte mogelijkheden vanuit Burgerzaken**

De RNI is een landelijke voorziening, beheerd door de RvIG. Gemeenten kunnen de voorwaarden niet zelf aanpassen en hebben beperkte mogelijkheden om de registratie te verbeteren. Wel geeft Burgerzaken signalen door aan het Rijk over misbruik.

Burgerzaken geeft aan dat het momenteel niet beschikt over de middelen om grootschalige datacontroles van de RNI uit te voeren of om vervuilde registraties structureel op te schonen. Bovendien voert Burgerzaken adrescontroles uit, om de feitelijke woonsituatie te controleren. Daarbij is Burgerzaken ook afhankelijk van signalen van binnen- en buitengemeentelijke afnemers

over de BRP. De controles die Burgerzaken uitvoert zijn gebaseerd op dergelijke signalen of worden uitgevoerd op eigen initiatief.

Op dit moment geeft Burgerzaken aan dat er geen middelen beschikbaar zijn om:

- vervuilde BRP- of RNI-gegevens van EU-arbeidsmigranten structureel te corrigeren
- De RNI-gegevens en aanvullende bronnen te gebruiken om woonadressen te verifiëren en inzicht te krijgen in feitelijke woonlocaties, ook wanneer deze onvergund zijn.

Utrecht onderzoekt wel de mogelijkheid van een DigiD-loket voor mensen zonder verblijfsadres, omdat digitale identificatiemiddelen voor veel EU-arbeidsmigranten moeilijk toegankelijk zijn. Dit wordt door hulpverleners aangemoedigd om te vergemakkelijken dat EU-arbeidsmigranten die niet in de BRP staan kunnen aantonen dat ze wel rechthebbend zijn.



### **Groepsregistratie in Westland en Peel en Maas**

In een aantal gemeentes worden EU-arbeidsmigranten groepsgewijs ingeschreven. Het meest bekend is hierin de Westlandse aanpak, waarin de gemeente samenwerking met uitzendbureaus om werknemers in avonduren en groepsgewijs in te schrijven in de RNI én de BRP zodra zij langer dan vier maanden in de gemeente verblijven. De werkgever heeft ook de verantwoordelijkheid hen weer uit te schrijven.

In de gemeente Peel en Maas gaan medewerkers van burgerzaken naar de huisvestingslocaties toe, en doen daar ter plekke de inschrijving. EU-arbeidsmigranten krijgen daar onafhankelijke informatie in hun eigen taal.



### Naar een betere registratie en monitoring

Voor zowel EU-arbeidsmigranten als de gemeente is een betere BRP-inschrijving van groot belang. De komende jaren helpen landelijke ontwikkelingen hierbij, zoals:

- de verdere uitbreiding van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), waarbij werkgevers de plicht hebben medewerkers in te schrijven.
- het MyRNI-experiment (zie kadertekst);
- verbeterde en laagdrempelige inzage in RNI-gegevens voor gemeenten via RvIG.

Om zowel de BRP-registratie als de monitoring van het aantal EU-arbeidsmigranten dat via de RNI staat ingeschreven lokaal te verbeteren, kan Utrecht hier alvast op vooruitlopen. Daarvoor zijn echter aanvullende middelen nodig. Mogelijke maatregelen zijn groepsgewijze inschrijvingen in samenwerking met werkgevers, afspraken over correcte BRP-inschrijving, verplichte opgave van verblijfadres bij RNI-inschrijving en het vergelijken van RNI-gegevens met andere bronnen, zoals leegstands- en nachtregisters. Met dit verbeterde inzicht in feitelijke verblijfslocaties kunnen in samenwerking met VTH gerichtere adres- en huisvestingscontroles worden uitgevoerd.



#### MyRNI

Het Rijk is op verschillende manieren bezig met het beter registreren van EU-arbeidsmigranten. Zo is er bij vijf gemeenten een experiment gestart via een digitaal portaal MyRNI, waarin digitaal adressen die in de RNI zijn opgegeven kunnen worden gewijzigd en actueel worden gehouden. Eind 2024 zijn ruim 6.000 wijzigingen doorgegeven. Gemeenten zien dat adressen vluchtig zijn en registratie alleen werkt met actieve bijdrage van niet-ingezetenen en werkgevers. Toch levert het experiment beter zicht op verblijfadressen op en ondersteunt het beleid rond huisvesting, zorg en voorzieningen.



## 2.2.2 Werk en economie

Uit onderzoeken is al veel bekend over de arbeidsomstandigheden en economische situatie van EU-arbeidsmigranten in Nederland. Zij werken vaak via uitzendbureaus, met tijdelijke contracten, onzekere uren en relatief lage inkomens. Daarnaast draaien zij vaker onregelmatige diensten en overuren, worden zij volgens de inspectie vaker ten onrechte op staande voet ontslagen, werken zij onder zware arbeidsomstandigheden en zijn zij vaker slachtoffer van ongevallen op de werkvloer<sup>22</sup>. Als we specifiek kijken naar de economische situatie van EU-arbeidsmigranten in Utrecht - qua sectoren, arbeidsomstandigheden en inkomens - dan lijkt deze grotendeels op die in andere regio's, met enkele duidelijke verschillen.

### Sectoren en ruimtelijke concentraties met veel EU-arbeidsmigranten

Volgens de Decisio Monitor (2026) werken arbeidsmigranten in de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht vooral in drie sectoren: uitzendsector (23%), horeca (21%) en zakelijke dienstverlening (12%) (waaronder schoonmaak).

22. Risbo. 2024. Zicht op arbeidsmigranten. Een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten derdelanders en ontheemde Oekraïners in Nederland

23. SER. 2025. Arbeidsmigratie naar waarde. Minder waar het kan, beter waar het moet.

24. FairWork. 2024. Jaarverslag: Van de straat naar de straat.

Opvallend is dat het aandeel uitzendwerk in de arbeidsmarktregio lager ligt dan landelijk waar bijna 50% van arbeidsmigranten via een uitzendbureau werkt.

Omdat het CBS het werkadres van uitzendkrachten vaak registreert als het uitzendbureau, is de eigenlijke werksituatie in cijfers niet altijd zichtbaar. Informatie van uitzendbureaus en hulporganisaties (o.a. WIN en FNV) wijst erop dat veel EU-arbeidsmigranten in de regio worden tewerkgesteld in logistiek, bouw en techniek, voedselsector (met name vleesverwerking) en landbouw. In en rondom Utrecht en Nieuwegein worden specifiek logistieke bedrijven (zoals Albert Heijn en DHL) en de vleesverwerkende keten vaak genoemd als grote inleners, o.a. via Otto Workforce.

Gesprekken met uitzendbureaus, WIN-medewerkers en Stichting Barka laten bovendien regionale concentraties zien op industrieterrein Lage Weide (Utrecht), industrieterrein Het Klooster (Nieuwegein), en bij andere bedrijven op locaties rondom Nieuwegein, in de omgeving Woerden en in de omgeving Amersfoort.

De Decisio-monitor (2026) laat ook zien hoeveel arbeidsmigranten als zelfstandige werken: in de arbeidsmarktregio Utrecht gaat het om 445 arbeidsmigranten die zowel ZZP'er als arbeidsmigrant zijn. De SER signaleert dat het aantal EU-arbeidsmigranten dat als zelfstandige werkt toeneemt, vaak zonder dat zij volledig begrijpen welke

rechten, plichten en risico's daarbij horen<sup>23</sup>. Regelmatig is sprake van schijnzelfstandigheid: arbeidsmigranten staan formeel geregistreerd als zzp'er (met een contract en facturen), maar functioneren in de praktijk als werknemer. Werkgevers gebruiken deze constructie om (zorg)verplichtingen en verzekeringen te ontwijken, waaronder de verantwoordelijkheid hiervoor bij de EU-arbeidsmigrant zelf valt, die vaak onbekend is met deze voorwaarden. Volgens de Decisio Monitor (2026) werken internationale zelfstandigen – waaronder EU-arbeidsmigranten – vooral in de bouw, gevolgd door de zakelijke dienstverlening en de horeca. Volgens stichting FairWork<sup>24</sup>, die zich inzet tegen uitbuiting van (arbeids)migranten, komt schijnzelfstandigheid relatief vaak voor in de bouwsector.

### Financiële situatie van EU-arbeidsmigranten

Volgens de Decisio Monitor (2026) verdienen de meeste geregistreerde werkende arbeidsmigranten (56%) in de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht in 2024 €30.000-40.000 per jaar, wat vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde. Dit betekent dat de meeste BRP-geregistreerde EU-arbeidsmigranten op of boven het minimumloon verdienen. In 2024 was het minimumloon op jaarbasis ongeveer € 27.600 bruto per jaar. Het aandeel met €0-30.000 is lager in de arbeidsmarktregio (26%) dan landelijk (32%), wat duidt op een gemiddeld betere financiële situatie van arbeidsmigranten in de regio.



Uiteraard weerspiegelen deze cijfers niet de financiële situatie van EU-arbeidsmigranten die niet in de BRP staan ingeschreven. Het kan dus zijn dat zij relatief minder verdienen en in financieel kwetsbare posities verkeren. Uit eerder onderzoek is bekend dat EU-arbeidsmigranten die in onzekere arbeids- en huisvestingsconstructies in Nederland wonen en werken, vaak via uitzendbureaus, vastzitten in laagbetaald werk, vaak niet correct worden uitbetaald, en hierdoor een hoger risico lopen om in armoede terecht te komen<sup>25</sup>. In Utrecht werkte in 2024 volgens de Decisio Monitor (2026) circa 3.660 arbeidsmigranten onder de armoedegrens. Toegepast op de gebruikelijke maalfactor 2-3 (om niet BRP-geregistreerde werkenden mee te schatten) komt dit ruwweg uit op 7.000-10.000 arbeidsmigranten die onder de armoedegrens werken in Utrecht.

### Hulp bij arbeidsconflicten en misstanden

EU-arbeidsmigranten in Utrecht die informatie zoeken over hun arbeidsvoorwaarden of juridische problemen ervaren - zoals ontslag, onbetaald loon of kwesties rond huurcontracten - kunnen terecht bij het Juridisch Loket, dat sinds mei 2024 landelijk en meertalig toegankelijk is. WIN-medewerkers, maar ook Barka medewerkers in Utrecht verwijzen EU-arbeidsmigranten regelmatig daarheen.

25. Timmerman, R. 2025. By invisible hands: Work, exploitation, and the migrant division of labour. [Doctoraats proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam].

Daarnaast biedt de FNV ondersteuning via een meertalig team, al is die hulp vooral gericht op leden. De vakbond geeft aan dat het organiseren van EU-arbeidsmigranten lastig blijft door taal- en cultuurbarrières. Zowel de FNV, het WIN-punt, en het Juridisch Loket geven aan dat vooral Bulgaarse, en in mindere mate Roemeense arbeidsmigranten in Utrecht moeilijk te bereiken zijn door laag vertrouwen en angst om problemen te melden en een relatief laag opleidingsniveau, terwijl Poolse arbeidsmigranten de FNV beter weten te vinden. Waar nodig verwijzen de FNV, het WIN-punt en het Juridisch Loket naar elkaar door.

### Arbeidsmarkt- en economisch beleid

In Utrecht komt het thema arbeidsmigratie versnipperd terug in het arbeidsmarkt- en economische beleid. Er wordt niet actief samengewerkt of contact onderhouden met grote uitzendbureaus of bedrijven die in of rondom Utrecht EU-arbeidsmigranten tewerkstellen.

In de volgende beleidstukken komt EU-arbeidsmigratie wel terug:

- In de **Beleidsnota Arbeidsmarkt 2025-2028** worden EU-arbeidsmigranten aangemerkt als kwetsbare groep. Er worden nog geen concrete aanknopingspunten genoemd om deze groep te ondersteunen. Los van het feit dat zij gebruik kunnen maken van de algemeen geformuleerde actielijnen in

de beleidsnota, beperkt de gerichte ondersteuning zich nu vooral tot een doorverwijzing naar het Utrecht International Centre, het WIN-punt en Stichting Barka.



### Convenant met werkgevers

De gemeenten Rotterdam en Waalwijk werken samen met grote inleners, uitzendbureaus en huisvesters (in Waalwijk) om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor EU-arbeidsmigranten op meerdere domeinen. Werkgevers committeren zich hierin aan Goed Werkgeverschap, zetten zich daarbij in voor correcte (ook groepsgewijze) BRP-inschrijvingen, scholing en taallessen, naleving van huisvestingsnormen, lidmaatschap van brancheorganisaties en de begeleiding van dakloze EU-arbeidsmigranten naar werk. De gemeenten ondersteunen dit met scholingsvouchers en taaltrainingen, het faciliteren van groepsgewijze BRP-inschrijvingen op locatie, het organiseren van banenmarkten en het doorverwijzen van werkzoekende arbeidsmigranten naar aangesloten werkgevers.



- In de **Actieagenda Utrechtse economie 2023 – 2026** is indirect aandacht voor EU-arbeidsmigranten. Vanuit de Nieuwe Economie Index (NEx) wordt het Utrechtse bedrijfsleven beoordeeld op duurzaam- en maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- Hoewel **goed werkgeverschap** volgens de Beleidsnota Arbeidsmarkt en de Actieagenda wordt gestimuleerd, is het geen bestuursrechtelijk instrument om naleving af te dwingen, waardoor de effectiviteit afhankelijk blijft van de bereidheid van werkgevers en inleners.
- In de **Actieagenda Utrechtse Economie, de Beleidsnota Werklocaties 2035 en de Omgevingsvisie Lage Weide 2040** stuurt Utrecht op een duurzame-, lokaal verankerde economie. Waar de gemeente invloed heeft, gaat de beschikbare ruimte primair naar bedrijven die duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen, tekortsectoren versterken en lokale waarde toevoegen. Hier ligt de uitdaging dat de gemeente beperkte middelen heeft om bedrijven te weren; dit kan alleen als zij een vergunning nodig hebben van de gemeente, wanneer een bedrijf nieuwe grond nodig heeft, of wanneer zij willen uitbreiden. Zo is de logistieke sector op bijvoorbeeld Lage Weide een blijvend onderdeel van het gebied:

er zijn al veel logistieke functies die niet zomaar te verplaatsen zijn, en de sector is bovendien kapitaalkrchtig en kan op de vastgoedmarkt vaak gemakkelijk ruimte verwerven. De gemeente wil deze functie daarom niet uitbreiden, maar ook niet wegsaneren. Waar Utrecht wél een positie heeft, werkt de gemeente niet mee aan extra landelijke (web)logistiek, maar faciliteert zij vooral logistiek met een stedelijke functie, zoals gebundelde stadsdistributie of boodschappenbezorging.

Hoewel een deel van de landelijke groei van de logistieke sector (circa +40% in 2016-2021) zich in de afgelopen tien jaar ook heeft voorgedaan op onder meer Lage Weide in Utrecht en Het Klooster in Nieuwegein, is het gezien de beperkte ruimte in stad en regio de vraag of er in de toekomst nog verdere vraag zal ontstaan naar flexibele, laagbetaalde arbeid in deze sector<sup>26</sup>.

### EU-arbeidsmigratie als regionaal thema

Regionale samenwerking op het gebied van werk en economie richt zich nu vooral op innovatie, economische ontwikkeling en maatschappelijke meerwaarde, maar nog nauwelijks specifiek op arbeidsmigratie of op de sectoren waar veel EU-arbeidsmigranten werken.

De aankomende herziening van de Regionale Economische Agenda (2027) en de herinrichting van de

infrastructuur van de arbeidsmarktregio bieden hiervoor nieuwe kansen. In de arbeidsmarktregio wordt een Werkcentrum ingericht: één toegangspoort voor gezamenlijke publieke en private dienstverlening rondom werk, scholing en loopbaanontwikkeling. Gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen en werkgevers werken samen aan de totstandkoming, waarbij Utrecht als centrumgemeente een functionele regierol heeft. Het Werkcentrum moet in 2026 operationeel zijn. Hoewel EU-arbeidsmigranten in de Regionale Economische Agenda en in de voorlopige inrichting van het Werkcentrum nog niet als expliciete aandachtsgroep worden genoemd, bieden deze ontwikkelingen wel kansen om hen een duurzamer arbeidsmarktperspectief te bieden en hun potentieel beter te benutten voor de tekortsectoren.

“

*“Ik wil graag blijven werken in Nederland, bij het bedrijf in IJsselstein. Maar na het ongeluk met mijn been ben ik onzeker. Na een week doet het teveel pijn. Het uitzendbureau waar ik vast in dienst ben helpt me wel, maar het zou fijn zijn als ik meer informatie en hulp zou krijgen bij het vinden van werk waarin ik aangepast kan werken.”*

- Roemeense arbeidsmigrant, al 10 jaar werkzaam in de vleesverwerking in regio Utrecht.

26. IBO Arbeidsmigratie. 2025. Wat werkt voor de Toekomst. Rijksoverheid



EU-arbeidsmigranten vormen immers, zoals eerder genoemd, een diverse groep qua opleidingsniveau en werkervaring, en een groeiend deel blijft langer dan vijf jaar in Nederland. Met gerichte ondersteuning, scholing en betere toegang tot minder fysiek zware sectoren kunnen zij waardevol zijn voor tekortsectoren zoals zorg en onderwijs.

Tot slot wordt er voorgesorteerd op het hanteren van een (huisvestings)effectrapportage bij nieuwe locaties van bedrijven, op basis van onderlinge regionale afspraken en onder regie van de provincie.

Een effectrapportage nieuwe bedrijvigheid brengt vooraf in beeld hoeveel huisvesting voor arbeidsmigranten nodig is wanneer nieuwe bedrijven zich willen vestigen. Het instrument helpt gemeenten om deze huisvestingsvraag met werkgevers te bespreken, te bepalen welke mogelijkheden het gemeentelijk instrumentarium biedt en de effecten van nieuwe bedrijvigheid mee te wegen in ruimtelijke en beleidsmatige besluitvorming. Op basis hiervan kunnen gemeenten de effecten van nieuwe bedrijvigheid meewegen in hun ruimtelijke en beleidsmatige besluitvorming<sup>27</sup>.



### Banenmarkten in Rotterdam en Den Haag

In Rotterdam en Den Haag worden banenmarkten georganiseerd in wijken waar veel EU-arbeidsmigranten wonen. In samenwerking met lokale organisaties krijgen deelnemers voorlichting in hun eigen taal, en informeren bedrijven en sectoren hen over baanmogelijkheden in de regio – ook in tekortsectoren en functies met perspectief op een vast contract. Bezoekers kunnen potentiële werkgevers persoonlijk ontmoeten, vragen stellen en informatie krijgen over vacatures in onder meer ouderenzorg, thuiszorg, schoonmaak, kinderopvang, IT, rechtshandhaving en transport. Er zijn ook vacatures beschikbaar voor mensen die weinig of geen Nederlands spreken. Daarnaast is er informatie over taallessen en over de erkenning van diploma's via Nuffic.

Zie ook:

<https://polkacentrum.nl/banenmarkt/>

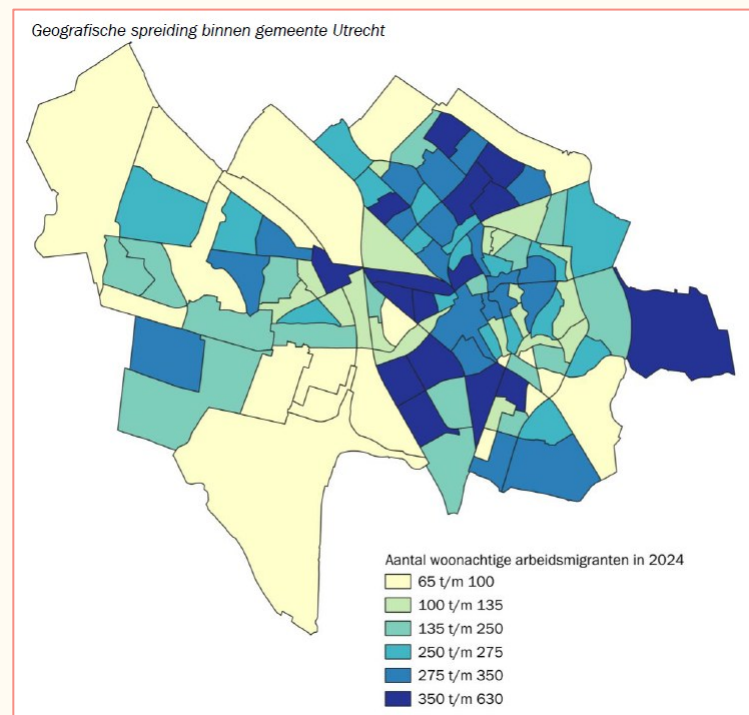
27. Zie ook: VNG. 2024. Handreiking effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid.



## 2.2.3 Huisvesting

### Toegewezen op huur via werkgever of woningcorporatie

Uit de cijfers van Decisio blijkt dat het merendeel van de BRP-geregistreerde EU-arbeidsmigranten woonachtig is in de stad Utrecht. Als we verder inzoomen zien we hen vooral in de wijken Zuidwest, Noordwest en Overvecht, waar WOZ-waardes over het algemeen laag zijn. Voor niet-geregistreerden lijkt dit anders te liggen: vanuit hulporganisaties en uitzendbureaus klinken signalen dat zij ook regelmatig in omliggende gemeenten wonen.



Decisio (2026) o.b.v microdata CBS

EU-arbeidsmigranten zijn veelal toegewezen op sociale huur of huisvesting via de werkgever of uitzendbureau. In het laatste geval zijn arbeidscontract en huurcontract vaak nog aan elkaar gekoppeld, wat er bij ontslag toe kan leiden dat men op straat terecht komt. In de terminologie van de uitzendbureaus wordt ook wel gesproken over shortstayers, midstayers en longstayers. Shortstayers verblijven hier te kort om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning en zijn daarom aangewezen op particuliere huur. Ze komen terecht in tijdelijke huisvesting als flex- en recreatiewoningen, meestal via de werkgever of het uitzendbureau. De woningen zijn vaak klein en bieden weinig privé doordat voorzieningen met meerdere personen worden gedeeld. Werkgevers zien er namelijk pas financieel nut in als meerdere arbeidsmigranten (vier à vijf) in één woning (van maximaal €200.000) worden geplaatst<sup>28</sup>. Deze vorm zien we ook terug onder midstayers, hoewel een deel dat BRP geregistreerd staat ook doorstroomt naar sociale huur nadat zij genoeg wachttijd hebben opgebouwd via Woningnet. Naarmate men langer in Nederland blijft (longstay) groeit de behoefte naar zelfstandige (particuliere) huur- of koopwoningen. Echter blijft een groot deel in sociale huur wonen vanwege een ontoereikend inkomen.

De gesproken uitzendbureaus in Utrecht (regio) zoeken meestal contact met externe partners om huurwoningen voor EU-arbeidsmigranten te regelen. Zij kiezen vaak

voor kleinschalige huisvestingslocaties, want die zijn over het algemeen gemakkelijker te realiseren dan losstaande woningen. Die laatste worden ook verhuurd, maar in mindere mate en vanuit de werkgever zelf. Er zijn in Utrecht veel signalen dat dit woningen zijn boven de werkplek zelf, zoals boven een restaurant of winkel.

### Enkel kleine huisvestingslocaties, grote in aantocht

In regio Utrecht zijn geen grote, maar wel enkele kleinschalige huisvestingslocaties te vinden. Een bekende locatie is het recreatiepark in Maarsseveen (> 100 EU-arbeidsmigranten). Momenteel is men in Nieuwegein gestart met de bouw van een grootschalige huisvestingslocatie. Covebo is één van de uitzendbureaus die daar medewerkers wil huisvesten. Parallel hieraan is een zoektocht gaande naar meer kleinschalige opvanglocaties. Verder streeft de provincie naar 11.835 woningen voor EU-arbeidsmigranten in 2030, maar momenteel is de provincie hier niet gericht mee bezig.

### Huisvesting Bulgaren via Turks-Nederlandse connecties

Bij de Bulgaarse groep zien we dat het regelen van huisvesting vaak via Turkssprekende tussenpersonen verloopt. Bulgaarse sleutelpersonen schatten in dat in Kanaleneiland circa 150 Bulgaarse gezinnen met meerdere gezinnen (4 à 5) in één huis wonen. Het feit dat er gezinnen bij andere huishoudens inwoont betekent ook dat een groot deel van hen niet staat geregistreerd.

28. Companen & Decisio (2021). Arbeidsmigranten in de Utrechtse gemeenten. *Provincie Utrecht*.





### Woonomstandigheden soms erbarmelijk

VTH controleert en verzamelt signalen rondom woonomstandigheden. Zij controleren proactief op mogelijke bewoning van leegstand. Daarnaast handhaven zij voornamelijk reactief en geven aan niet voldoende capaciteit te hebben om proactief te handhaven op overtredingen bij huisvesting.

Zij geven aan dat een deel van de EU-arbeidsmigranten in de gemeente onder erbarmelijke woonomstandigheden leeft. Zo zijn er signalen dat personen in trappenhuizen of op matrassen op de grond slapen. Ook ontvangt VTH meldingen over illegale verhuur.

Verder zijn er geluiden over onaangekondigde huisinspecties door werkgevers, boetes of salarisinhoudingen bij schoonmaakverzuim en onredelijke eisen bij aangaan huurcontract (drie keer de huur vragen als borg). Grootschalige woonlocaties voldoen bij voorkeur minimaal aan de normen van de SNF (Stichting Normering Flexwonen), een keurmerk uit de uitzendbranche. Dit is geen verplichting en wordt zeker bij illegale verhuur niet toegepast.

### Wel aandachtsgroep, geen urgentiegroep

Een huisvestingsvisie specifiek gericht op EU-arbeidsmigranten is er momenteel niet. De gemeente Utrecht hanteert een algemeen huisvestingsbeleid waarin keuzes zijn gemaakt welke aandachtsgroepen prioriteit krijgen bij schaarse woonruimte. Wettelijke taakstellingen zoals de huisvesting van statushouders en jongvolwassenen speelden hierbij een rol. Hoewel EU-arbeidsmigranten als aandachtsgroep erkend worden, hebben zij geen specifieke urgentiepositie. Ze kunnen alleen via reguliere procedures, zoals uitstroom uit de Wmo, voorrang krijgen. Als de gemeente zou besluiten meer woningen specifiek te reserveren voor EU-arbeidsmigranten, zal dit onvermijdelijk ten koste gaan van andere aandachtsgroepen. Dit illustreert de lastige afweging tussen verschillende kwetsbare doelgroepen bij een schaars woningaanbod.

### Perspectief voor EU-arbeidsmigranten

Verkamering zoveel mogelijk toelaten is één van de middelen die de gemeente inzet om de woningschaarste het hoofd te bieden. Dit biedt meer mogelijkheden voor EU-arbeidsmigranten die betaalbaar willen huren door woningen met anderen te delen, hoewel het ook leidt tot spanningen met andere woningzoekenden zoals studenten en starters. Bovendien kan dit een toename in EU-arbeidsmigranten in wijken met lage WOZ-waardes tot gevolg hebben, wijken die al uitdagingen kennen. Tussen 2021 en 2030 ligt er een regionale opgave van minimaal 11.835 nieuwe woonplekken voor EU-arbeidsmigranten<sup>29</sup>. Veel projecten zijn nog in aanbouw en het is onduidelijk hoeveel er al daadwerkelijk opgeleverd zijn.

### Afhankelijkheid landelijk beleid

Gezien de beperkte eigen instrumenten is de gemeente in belangrijke mate afhankelijk van landelijk huisvestingsbeleid. Het gaat om algemeen beleid, maar met potentieel voor EU-arbeidsmigranten:

- **Wet Betaalbare Huur:** betere bescherming lage- en midden inkomens door uitbreiding huurprijscorrectie. EU-arbeidsmigranten vallen vaak in deze inkomenscategorie en kunnen hier dus indirect van profiteren.
- **Wet Goed Verhuurderschap:** Utrecht heeft n.a.v. deze wet de meldpunten 'Klacht over huren' en 'Meldpunt Huisjesmelkers'. EU-arbeidsmigranten kunnen net als iedere Utrechter melding doen van huurmisstanden, maar doen dit zelden uit angst om woning en werk - in het geval van een gekoppeld contract - te verliezen. Bovendien zijn er situaties waarin handhaving op bijvoorbeeld overbewoning heeft geleid tot uithuiszetting van EU-arbeidsmigranten. Momenteel is er dus weinig zicht op de woonomstandigheden van EU-arbeidsmigranten in de gemeente. Ook inwoners kunnen melding doen als zij slechte woonomstandigheden opmerken bij EU-arbeidsmigranten in de buurt, maar het is onduidelijk in hoeverre dit wordt gedaan. Een idee is om boa's te trainen zodat zij tijdig huurmisstanden kunnen signaleren.

29. Companen & Decisio (2021). Arbeidsmigranten in de Utrechtse gemeenten. *Provincie Utrecht*.



- **Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA):** onderzoekt of er niet te veel mensen op één adres wonen of relatief vaak verhuizen. Het gaat hier om een landelijk samenwerkingsverband tussen gemeenten, ministeries en uitvoeringsorganisaties. Gemeenten ontvangen signalen en doen nader onderzoek. Nationaliteit wordt hierbij niet meegenomen, tenzij iemand geen rechtmatig verblijf meer heeft. Echter kunnen dergelijke controles wel situaties aan het licht brengen gerelateerd aan EU-arbeidsmigranten, aangezien die relatief vaak in krappe huisvestingssituaties verkeren.
- **Wet Versterking regie volkshuisvesting:** Deze wet gaat in 2026 in en geeft meer wettelijke sturingsmogelijkheden over hoeveel, waar en voor wie er wordt gebouwd, en versterkt zo de regie op de totale woningvoorraad. Gemeenten wordt gevraagd een woonzorgvisie op te stellen voor aandachts- en urgentiegroepen, EU-arbeidsmigranten zijn een aandachtsgroep in deze wet.

Utrecht past deze wetten actief toe en voert in U10-verband een lobby richting het Rijk om voldoende betaalbare woningen te realiseren en een evenwichtige verdeling van aandachtsgroepen te waarborgen. De Wet Versterking regie volkshuisvesting zal sturing geven aan de gelijke status van aandachts- en urgentiegroepen door het hele land. We gaan in de toekomst zien hoe de gemeente Utrecht dit oppakt.

#### Ondersteunende voorzieningen

EU-arbeidsmigranten kunnen bij verschillende instanties hulp krijgen bij problemen rondom huisvesting. Zo biedt het WIN-punt informatie, ondersteunt Stichting Barka EU-arbeidsmigranten bij verlies van werk en/of huisvesting en

worden huurders doorverwezen naar het Juridisch Loket voor advies.

#### Leefbaarheid in wijken met veel EU-arbeidsmigranten

Er zijn signalen dat hoge concentraties EU-arbeidsmigranten, die vaak onder slechte woonomstandigheden leven in wijken met relatief lage WOZ-waarden de leefbaarheid in deze wijken negatief beïnvloed. Zo zijn er bijvoorbeeld meldingen over rondslingerend afval in deze wijken. Gemeenten kunnen dit effect niet zomaar teruggedraaien. Daarom is het belangrijk dat zij vooraf, in het ontwikkelen van hun woonbeleid, goed inschatten wat huisvesting van EU-arbeidsmigranten voor effect kan hebben op de leefbaarheid in bepaalde wijken. Gemeenten zoals Rotterdam en Den Haag beperken bijvoorbeeld verkamering in wijken waar relatief veel EU-arbeidsmigranten wonen, of staan dit alleen toe via een vergunningsstelsel.



*"We moeten pijnlijke keuzes maken door de grote woningschaarste. [...] Vanwege schaarse woonruimte is het heel moeilijk om deze doelgroep te kunnen bedienen. Je moet op een gegeven moment kiezen wat wel en niet kan. 775 woonplekken en 2.000 aanvragen, dat is een enorme mismatch. En er zijn aandachtsgroepen bij wie we een wettelijke taakstelling hebben, zoals statushouders."*

- Beleidsadviseur Wonen Gemeente Utrecht



#### Haagse Pandbrigade

In Den Haag voert de Haagse Pandbrigade, als onderdeel van de gemeente, onderzoek uit naar de veiligheid van woningen in de stad. Ze spreken woningeigenaren en huurders aan als zij zich niet aan de wet houden. Als een pand niet aan de regels voldoet, schakelen ze over naar de gemeente die de eigenaar bijvoorbeeld kan verplichten om illegale activiteiten te stoppen of noodzakelijk onderhoud uit te voeren. Ze komen veelal bij arbeidsmigranten over de vloer, en hebben hiermee ook een signaleringsfunctie.

Zie ook: [Haagse Pandbrigade - Den Haag](#)



## 2.2.3.1 Dakloze EU-arbeidsmigranten

### Kenmerken dakloze EU-arbeidsmigrant

Afhankelijk van verloop en seizoenen, schat Barka het aantal dakloze EU-arbeidsmigranten op 200 tot 250 per kwartaal<sup>30</sup>.

Daarnaast heeft Barka in de eerste 6 maanden van 2025 535 unieke personen ontmoet (niet altijd dakloos). Daarvan hebben zij 48% ondersteund bij zoektocht naar werk en 11% bij terugkeer naar herkomstland<sup>31</sup>.

Onder de groep dakloze EU-arbeidsmigranten vinden we veelal jonge mannen tussen de 25 en 45 jaar, maar er zijn ook signalen dat de groep vrouwelijke EU-arbeidsmigranten groeiende is. Deze laatste groep is bijzonder kwetsbaar en heeft onder andere te maken met uithuiszetting door zwangerschap. Dakloze EU-arbeidsmigranten bevinden zich vooral in het centrum, maar lijken steeds meer uit te wijken naar wijken daaromheen (bijvoorbeeld Lombok).

Dakloze EU-arbeidsmigranten belanden om verschillende redenen op straat. Verlies van woning na kwijtraken baan komt daarbij het vaakst voor (44%). Ondanks dat gemengde contracten sinds 2023 niet meer zijn toegestaan, zitten sommigen nog wel aan een dergelijk contract vast, op het snijvlak van de huidige wetgeving. Andere veelvoorkomende redenen van dakloosheid zijn problemen met de werkgever, arbeidsongeschiktheid en onvoldoende inkomen om de huur te kunnen bekostigen.

EU-arbeidsmigranten die op straat belanden kampen vaak met verslavingsproblemen en psychische en lichamelijke aandoeningen. Ze vinden slaapplekken in tijdelijke tentenkampen (langs snelwegen), parkeergarages, parken en andere publieke plekken waar beschutting is. Er zijn ook geluiden dat sommigen in auto's slapen. Een kleine groep veroorzaakt overlast, onder andere onder het Bollendak en in de buurt van opvanglocaties en winkelcentrum Lunetten. Daarnaast is de Koudweerregeling geopend bij koud- en noodweer tussen november en april, voor daklozen die normaal geen toegang hebben tot maatschappelijke opvang. In 2025-2026 was de gemiddelde bezetting in KWR-opvanglocaties 70 EU-arbeidsmigranten (t.o.v. 60 vorig jaar). Van deze bezoekers was 60% EU-burger. Onder alle bezoekers is door Volksgezondheid in 2025 een onderzoek gedaan. Velen van hen gaven aan niet woonachtig in Utrecht te zijn voordat ze hier kwamen, maar uit de regio. Het laatste verblijf vóór de huidige dakloosheid was in de meeste gevallen een huis verstrekt door een werkgever. Dit gold voor 31% van de respondenten, 26% woonde bij partner, familie of vrienden en 23% woonde alleen.

### Beleid gericht op preventie, opvang en perspectief

Er is geen specifieke visie gericht op dakloze EU-arbeidsmigranten. Vanwege de druk op alle opvang en zorgvoorzieningen voor deze doelgroep is Utrecht sinds 2026 overgegaan van het principe 'niemand slaapt op straat' naar 'niemand sterft op straat.' Bovendien is het sinds 2026 niet meer mogelijk om dakloze buitenslapers te beboeten. In de tussentijd onderzoekt de gemeente hoe de opvang van dakloze EU-arbeidsmigranten anders kan worden ingericht.

Dit is noodzakelijk gezien de grote toename van deze groep en de verwachting dat dit verder gaat stijgen (ook landelijk). Hierbij wordt ook gekeken hoe andere steden hiermee omgaan.



### 24-uursopvang in andere steden

In Rotterdam en Amsterdam zijn de mogelijkheden tot 24-uursopvang en detox uitgebreider dan in Utrecht. Ze bieden een combinatie van 24-uursopvang met detox en nazorg voor niet-rechthebbende EU-arbeidsmigranten. De ervaringen zijn tot dusver positief. In Den Haag biedt Barka en het Leger des Heils kortdurende 24-uurs opvang Perspektywa, waar EU-arbeidsmigranten die niet dakloos zijn geraakt binnen twee weken worden geholpen naar nieuw werk en huisvesting.

Zie: [Stichting Barka](#), [Regenbooggroep Amsterdam](#) en [Perspektywa](#)

30. Gemeente Utrecht (2024). *Beleidsnota Utrecht Onderdak*.  
31. Stichting Barka. Rapportage over de periode van 01/01/2025-31/06/2025.



Momenteel is er voor dakloze EU-arbeidsmigranten en dakloze ongedocumenteerden een versterkte ketenaanpak, met meer capaciteit voor nachtopvang en intensievere samenwerking tussen uitvoerings- en hulp organisaties en Volksgezondheid. Het gehele beleid bestaat uit de volgende richtlijnen:

- **Pilot voor de opvang van niet-rechthebbende dakloze EU-burgers:** Utrecht doet sinds 2023 mee aan een landelijke pilot, waarbij kortdurende opvang aan dakloze EU-burgers die geen recht op een plek in de reguliere opvang hebben wordt gerealiseerd. Dit gebeurt onder andere in samenwerking met het Leger des Heils en de Tussenvoorziening. Ook zijn er twee kleinschalige 24-uursopvanglocaties en veertig nachtopvangplekken waar EU-arbeidsmigranten terecht kunnen. Deze worden vanuit de pilot bekostigd. Onder de kleinschalige 24-uursopvanglocaties is er één specifiek ingericht voor vrouwen. De pilot is gericht op actieve medewerking aan perspectief, bijvoorbeeld door focus op terugkeer naar werk of herkomstland, herstel of toeleiding naar zorg.
- **Checklist Gelijke Behandeling:** landelijke tool, maakt inzichtelijk welke EU-arbeidsmigranten wettelijk aanspraak kunnen maken op voorzieningen uit de Wmo. Utrecht heeft de checklist geïmplementeerd, maar die is nog wel aan verbetering onderhevig. Zo is het doorlopen van de checklist arbeidsintensief en zijn er vrijwel geen extra middelen vrijgemaakt om Wmo-voorzieningen voor de rechthebbenden beschikbaar te maken. De checklist wordt daardoor niet altijd gebruikt, met als gevolg dat dakloze EU-arbeidsmigranten met recht op

gelijke behandeling toch in de pilotopvang belanden of op straat blijven. Meer ondersteuning bij toegang tot arbeidsverleden (gemeente Rotterdam gebruikt bijvoorbeeld Suwinet) kan bijdragen aan een succesvolle uitvoering van de checklist.

- **Outreach en re-integratie voor EU-arbeidsmigranten:** Het Eropaf-team gaat de straat op om actief overlastgevende (vaak dakloze) personen aan spreken om hen toe te leiden naar zorg. Dit doen ze met een team van professionals uit GGZ, verslavingszorg, sociaal domein en sociaal medische zorg. Zo willen ze overlastgevende personen een uitgestoken hand bieden richting een structurele verbetering van hun leven. Het Eropaf-team komt ook overlastgevende EU-burgers tegen. Om hen te helpen werken zij samen met Barka, Jellinek, politie en handhaving. Dit doen zij met name in het centrum, maar gezien het feit dat steeds meer overlastgevende (vaak dakloze) EU-arbeidsmigranten richting de wijken trekken, ligt het voor de hand de reikwijdte van een gecoördineerde samenwerking te vergroten. Ook de inzet van meer ervaringsdeskundigen kan helpen om moeilijk bereikbare subgroepen net dat extra duwtje richting zorg te geven. Barka vormt de spin in het web als het gaat om re-integratie. Zij bieden maatwerk, gericht op het vinden van werk en woning of terugkeer naar herkomstland. Waar nodig verwijzen zij door, bijvoorbeeld naar een psycholoog of het Juridisch Loket. Hun zorg reikt ook over de grenzen heen: via de Barka communities in Polen en Roemenië wordt ondersteuning, activering en eventuele verslavingszorg verder opgepakt. Dit is met

name essentieel voor personen voor wie ‘gewone terugkeer’ lastig is.

- **Koudweeregeling:** bij gevoelstemperatuur onder de 0 graden en bij noodweer (code rood) openen speciale opvanglocaties voor daklozen die normaliter geen toegang tot de nachtopvang hebben. Het gaat hier dus niet alleen om dakloze EU-arbeidsmigranten, hoewel die groep wel oververtegenwoordigd is<sup>32</sup>. In 2025 ging het om 175 bedden, in 2026 wordt opgeschaald naar 200 bedden. De KWR is een initiatief vanuit de G4 dat de gemeente zelf bekostigt.
- **Viertredestrategie Utrecht Onderdak:** richt zich op (1) sterke preventie, (2) toegang, (3) zorgvuldige triage en (4) efficiëntere opvang. Deze strategie is een antwoord op de druk in de opvang door ervoor te zorgen dat de schaarse opvangplekken de meest kwetsbare toekomen en doorstromen naar reguliere huisvesting versnelt.



#### Vrijwillige terugkeer met zachte landing

Amsterdam werkt samen met Roemenië om (verslavings)zorg aan te bieden aan hen die vrijwillig terugkeren. Ongeveer 30 personen maken hier jaarlijks in Amsterdam gebruik van. Een samenwerking in G4-verband biedt uitkomsten om gemeenten van elkaar te leren en zorg uit te breiden waar de nood het hoogste is.

Zie: [Binnenlands Bestuur](#)

32. Rapportage bezoekers koudweeropvang (2024/2025)



- **Afstemming met G4-steden:** om daklozen niet te verschuiven tussen gemeenten
- **Lobby** voor nationale integrale aanpak van huisvesting arbeidsmigratie, voor betere doorstroming naar reguliere woonplekken.

### Beperkte opvangmogelijkheden

Door de beperkte capaciteit en financiële middelen krijgen alleen zeer kwetsbare EU-arbeidsmigranten toegang tot de algemene 24-uursopvang (met de KWR als uitzondering). Het gaat hierbij vooral om mensen die niet op eigen kracht snel weer werk of onderdak kunnen vinden, en van wie wordt verwacht dat zij actief meewerken aan hun uitstroom, bijvoorbeeld door werk te zoeken of terugkeer voor te bereiden. Een deel valt echter opnieuw terug, bijvoorbeeld in verslaving, en belandt weer op straat; de beperkte grip op de uitzendsector draagt hier niet aan bij.

Meer inzet op 24-uursopvang met detox- en nazorgtrajecten voor alle niet-rechthebbende dakloze EU-arbeidsmigranten kan uitkomst bieden om duurzaam herstel of terugkeer naar werk of herkomstland te bevorderen. Dit is met name essentieel voor mensen met multiproblematiek, wat steeds vaker voorkomt. Goede samenwerking met de G4, communities in het land van herkomst en met werkgevers en uitzendbureaus is nodig om mogelijkheden (bijv. werk of verslavingszorg) te verkennen en dakloze EU-arbeidsmigranten een plek te bieden die past bij hun situatie en waar zij rust en structuur kunnen vinden.

Daarnaast is het belangrijk dat EU-arbeidsmigranten die relatief kort dakloos zijn en nog veel perspectief hebben, eveneens toegang krijgen tot passende opvang. Nu komen zij automatisch terecht in dezelfde nachtopvang als mensen met zware zorgbehoeften. Daardoor krijgen zij niet altijd de ondersteuning die bij hun situatie past en neemt het risico toe dat zij zelf verder afglijden.



## 2.2.4 Zorg en welzijn

De gemeente Utrecht kent geen specifieke zorgvisie als het gaat om EU-arbeidsmigranten. Zij stellen zich op binnen de humanitaire visie dat kwetsbare EU-arbeidsmigranten zorg moeten krijgen op basis van het principe van universele mensenrechten. Echter is er beperkt zicht op de zorgbehoeften van deze groep en zijn er onvoldoende middelen om iedereen te helpen.

### Algemeen beeld EU-arbeidsmigranten

#### Fysiek, mentaal en sociaal welzijn in geding door slechte leefomstandigheden

In het algemeen lijken EU-migranten die in Nederland komen werken te verkeren in een kwetsbare positie op het gebied van gezondheid en welzijn. Velen van hen hebben te maken met slechte werk- en woonomstandigheden en lopen daardoor verschillende gezondheidsrisico's. Zo zijn er gevallen die kampen met alcohol- en drugsverslaving, onbehandelde lichamelijke en psychische aandoeningen, eenzaamheid en chronische vermoeidheid. EU-arbeidsmigranten hebben doorgaans slechts beperkte toegang tot zorg en onvoldoende vaardigheden om informatie over gezondheid te verkrijgen, te begrijpen en goed te gebruiken<sup>33</sup>. Uit gesprekken met Barka-medewerkers komen soortgelijke signalen naar voren in het geval van EU-arbeidsmigranten in Utrecht.

33. Pharos (2022). Zorg(en) voor arbeidsmigranten.

#### Vragen of zorgverzekering en medische en psychische hulp

Stichting Barka en WIN-medewerkers ontvangen veel vragen over verslavingsproblematiek en medische en psychische zorg. Daarnaast ontvangen ze vragen over (inschrijvingen bij) zorgverzekeringen en huisartsen en wat te doen bij arbeidsongeschiktheid. Zij merken op dat de onbekendheid met het Nederlandse zorgsysteem groot is en dat er wantrouwen heerst. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een gesprek met medewerkers van Barka: zij gaven aan dat sommige Poolse mensen neerkijken op de Nederlandse huisarts, omdat ze in hun thuisland gewend zijn sneller naar een ziekenhuis doorverwezen te worden. Ook zijn taal- en cultuurbarrières belangrijke drempels volgens Barka.

#### Risicofactoren

Enkele subgroepen zijn extra kwetsbaar door hun woon- of werksituatie en lopen daardoor verschillende gezondheidsproblemen op. Veelvoorkomende risicofactoren zijn:

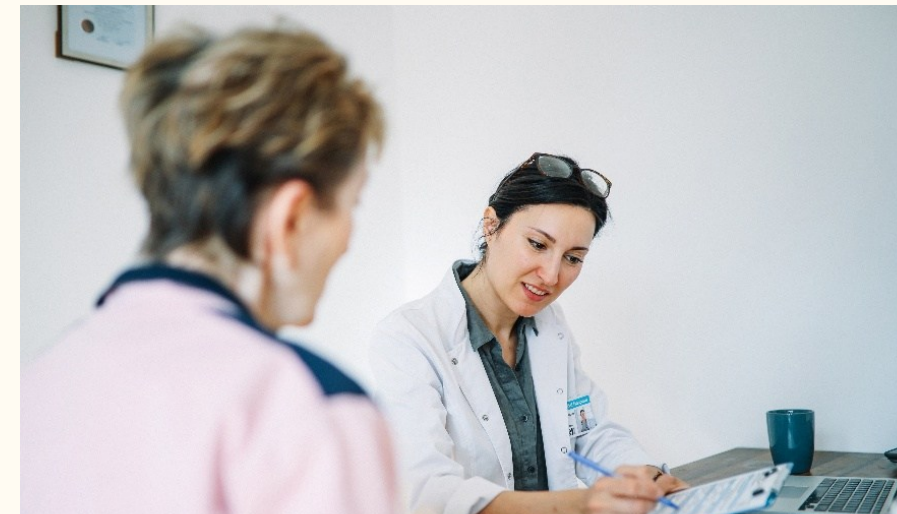
- **Slechte woonomstandigheden/overvolle woningen:** kunnen leiden tot stress en huidinfecties (bijv. schurft)
- **Slechte werkomstandigheden en ongevallen:** er treedt vaker slijtage op door fysiek zwaar werk en er is een groter risico op bedrijfsongevallen.
- **Gebrek aan nazorg** na een medische ingreep of detox vergroot de kans op terugval en/of blijvende schade en functieverlies door gebrek aan revalidatie.
- **Verlies zorgverzekering** na afloop van tijdelijk contract: niet iedere EU-arbeidsmigrant wordt hiervan op de hoogte gesteld via werkgever of uitzendbureau.

Daarnaast komt het voor dat werkgevers geen zorgverzekering voor de medewerker afgesloten hebben, maar wel premie inhouden.

- **Oudere EU-arbeidsmigranten** hebben geen toegang tot ouderenzorg en hebben vaak geen pensioen opgebouwd. Ook in land van herkomst hebben zij soms geen pensioen opgebouwd of recht op ouderenzorg, waardoor Barka daar weinig voor hen betekenen.

#### Zorginitiatieven

Er zijn geen preventieve zorginitiatieven specifiek voor deze doelgroep. De inrichting van preventieve zorg voor deze groep is een uitdaging, gezien men weinig tot geen sociale rechten opbouwt. De preventieve zorg die er is richt zich vooral op werkende EU-arbeidsmigranten die staan ingeschreven in het BRP. Niet iedereen heeft hier dus toegang toe. Denk aan bevolkingsonderzoeken waar je alleen voor uitgenodigd kan worden als je een adres hebt. Een BRP-inschrijving is dan ook van belang om toegang te krijgen tot dergelijke zorg, ook voor kinderen (bijv. als het gaat om vaccinaties, geboortezorg en jeugdzorg).



De volgende initiatieven raken aan de situatie van niet-dakloze EU-arbeidsmigranten:

- Het **WIN-punt** vormt een belangrijk informatiepunt voor advies over gezondheidszorg en ondersteuning bij inschrijving bij zorgverzekering, huisarts, tandarts, etc.
- In de Beleidsnota Samen Gezondheidsverschillen verkleinen 2024-2027 worden EU-arbeidsmigranten kort genoemd als bijzondere subgroep. De nota verwijst naar team **SMZ** (Sociaal Medische Zorg) dat inwoners bezoekt in slechte woonomstandigheden en hen naar passende zorg en ondersteuning leidt. Waar nodig wordt bemoeizorg ingezet. Het is niet duidelijk in hoeverre zij stuiten op EU-arbeidsmigranten; er is één geval bekend van een Pools gezin, maar nationaliteit wordt in principe niet geregistreerd.
- Utrecht is actief in gesprek met **andere domeinen, samenwerkingsverbanden en overheden** om kennis te delen en knelpunten rondom dakloosheid aan te kaarten.
- In het algemeen wordt er **gelobbyd** voor betere toegang tot zorg voor iedereen, ongeacht verzekeringsstatus.
- **Uitzendbureaus:** ook nemen sommige uitzendbureaus hun verantwoordelijkheid als het gaat om zieke (ex)werknemers. Zo schakelt Covebo direct een verzuimspecialist in zodra een EU-arbeidsmigrant ziek wordt, ook na afloop van het arbeidscontract.

## Situatie dakloze EU-arbeidsmigranten

Onderzoek onder dakloze bezoekers op de KWR-locaties (waarbij 60% van de bezoekers EU-burger was) laat zien dat 55% de eigen gezondheid als (zeer) goed ervaart en 15% beoordeelt als slecht. Dit laatste is zorgelijk gezien de relatief grote groep jonge mensen in de opvang. Veel dakloze EU-migranten hebben onbehandelde lichamelijke en psychische aandoeningen, die snel verslechteren naarmate men langer op straat slaapt. 8% heeft een chronische aandoening, 68% ontving het afgelopen jaar zorg<sup>23</sup>. Veelvoorkomende klachten zijn onder andere huidaandoeningen (zoals schurft), psychoses, depressie en agressie. De verslavingsproblematiek is onder bezoekers van de KWR wijdverspreid: 10% drinkt overmatig, 51% gebruikte recent drugs (voornamelijk cannabis). Slaaptekort onder buitenslapers leidt bovendien tot cognitieve en medische problemen. Tot slot is ook de sociale isolatie groot: 49% heeft geen tot weinig sociale contacten, en taalbarrières versterken dit<sup>32</sup>.

### Beperkte inschrijving en hoge drempels tot zorg

De toegang tot zorg voor dakloze EU-arbeidsmigranten wordt door verschillende redenen beperkt:

- **Geen inschrijving BRP, zorgverzekering, huisarts, etc.** 80% van de dakloze EU-migranten (in de KWR) heeft geen zorgverzekering en slechts enkelen zijn ingeschreven bij een huisarts of tandarts.<sup>34</sup>

- **Geen of beperkte sociale rechten** opgebouwd.
- **Verlies identiteitsbewijs** bemoeilijkt aanvragen zorg
- Bij sommigen **ontbreken digitale vaardigheden** om zelfstandig online zorg aan te vragen of documenten te uploaden.
- **Landelijke CAK-vergoeding wordt beperkt gebruikt** door zorgaanbieders; het aanvraagproces wordt als ingewikkeld en tijdrovend gezien.

Tot slot maken de beperkte opvangmogelijkheden het lastig om, ook bij het ontvangen van zorg, duurzaam gezondheidsherstel te realiseren. Veel mensen hebben namelijk meer nodig dan alleen een medische behandeling, bijvoorbeeld psychische zorg en detox.

### Van straatzorg tot bemoeizorg: het huidige zorgaanbod

Er is geen specifieke zorgvisie ingericht voor dakloze EU-arbeidsmigranten. De zorg die beschikbaar is voor deze groep bestaat vooral uit straatzorg voor de meest kwetsbaren. Dit is een noodzakelijk kwaad vanwege de huidige druk op de landelijke daklozenzorg en de beperkte financiële middelen. Hiermee komt ook de preventieve zorg voor dakloze EU-arbeidsmigranten in Utrecht onder de druk te staan. Desondanks wil Volksgezondheid meer naar preventieve zorg toewerken, en doet dit door actief gegevens te verzamelen over de gezondheid van EU-arbeidsmigranten die in Utrecht wonen en werken.

34. Rapportage bezoekers koudweeropvang (2024/2025)





De huidige zorginitiatieven voor dakloze EU-arbeidsmigranten zijn dus voornamelijk gericht op urgente zorg en ondersteuning. We zetten ze hieronder uiteen:

- **Team SMZ:** Het medische straatzorgteam (SMZ) verleent medische zorg op straat en aan de cliënten van de nachtopvang, inloopvoorzieningen, gebruikersruimte (de Stek) en de KWR. Ze zijn actief onderdeel van het Eropaf-team, en zijn aanwezig bij inloopsprekuren van Herstart en in gebruikersruimte De Stek. Ze zijn daar bereikbaar voor consultatie en waar nodig beoordeling. In de KWR is aan het begin van de avond medische zorg aanwezig, die wordt ingehuurd (momenteel vanuit Happy Nurse). Het SMZ team werkt nauw samen met hen, net als met andere ketenpartners als Jellinek en tweedelijnsaanbieders van het Diakonessenhuis.
- **Vier ziekenboekbedden bij Herstart:** deze zijn beschikbaar voor dakloze mensen met lichtere aandoeningen die naar verwachting na twee weken zullen herstellen.
- De Utrechtse straatzorgprofessionals zijn aangesloten

bij het landelijk **netwerk straatdokters** (Nederlandse Straatdokter Groep). Daar werken zij o.a. aan professionalisering, netwerkversterking en landelijke lobby op de in de straatzorg ervaren knelpunten.

- **Stichting Barka:** ook in de zorg is Barka een centrale partner. Concreet ondersteunen zij bij detox en bieden ze terugkeertrajecten om herstel of re-integratie te bevorderen. Daarnaast geven ze advies bij zorg vanuit huisartsen en ziekenhuizen.
- **Eropaf-team:** Professionals van Jellinek, Tussenvoorziening, Altrecht, Barka, Lister, Stadsteam, Backup, Leger des Heils, Fivoor, meldpunt perspectief en team SMZ werken nauw samen met politie en handhaving. Zij bieden outreachende straatzorg aan overlastgevende personen, waaronder (dakloze) EU-arbeidsmigranten. Zij leiden toe naar zorg. Zij verwijzen bijvoorbeeld door naar de nachtopvang, huisarts of verslavingszorg (de Stek, opname GGZ, detox).
- **Bemoeizorg:** o.a. Barka, Jellinek, politie en handhaving werken gecoördineerd samen in het Eropaf-team om overlastgevende (dakloze) EU-arbeidsmigranten op te sporen en toe te leiden naar zorg.
- **Via de Checklist Gelijke Behandeling** wordt lokaal bekeken of een (dakloze) EU-arbeidsmigranten recht heeft op gelijke behandeling en daarmee mogelijk op Wmo-voorzieningen (waaronder opvang). Zoals eerder gezegd kent de implementatie van de checklist nog haken en ogen.
- **Verslavingszorg:** Jellinek biedt versnelde intake voor niet-rechthebbenden, vaak binnen één dag door middel

van korte lijnen tussen zorgprofessionals. Duurzaam (verslavings)herstel wordt echter bemoeilijkt door het vaak ontbreken van een zorgverzekering en door beperkte opvang en nazorg. Een 24-uursopvang in combinatie met detoextraject ontbreekt, terwijl dit voor veel daklozen essentieel is om een gezonde en stabiele basis op te bouwen. In het bijzonder is voor de kwetsbare groep die (vrijwillig) terugkeert verslavingszorg in het land van herkomst belangrijk om niet terug te vallen. Dit wordt momenteel geregeld door Barka via communities in o.a. Polen.

- Er is een **procesregisseur** aangesteld die werkt aan oplossingen in het geval van meervoudige, complexe gezondheidsproblemen onder dakloze EU-arbeidsmigranten en ongedocumenteerden



*“We hebben hier in de inloop mensen van volksgezondheid, en we hebben de straatverpleegkundigen. Maar er zijn ook mensen die geen hulp willen, dat zijn schrijnende situaties, die staan met open wonden op straat. Iemand moet in een steriele omgeving herstellen. In een huis is herstellen mogelijk, maar als iemand dat niet heeft wordt dat een traject van weken.”*

- Projectleider Herstart

## 2.2.5 Handhaving en toezicht

### Situatie niet-dakloze EU-arbeidsmigranten

#### Huidig beleid op woon- en werkmissstanden

Toezicht en handhaving gebeuren op basis van geldende wet- en regelgeving door instanties als de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Huurinspectie, ondersteund door de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Daarbij ligt de focus op overtredingen als overbewoning, illegale kortverhuur en tekortschietende brandveiligheid. Ook worden huisjesmelkers en vastgoedmisbruik aangepakt via de wet BIBOB<sup>35</sup>. De gemeente pakt een deel van toezicht en handhaving op en werkt daarin samen met de NLA, de politie, douane en het Juridisch Loket. Als er bijvoorbeeld vermoedens zijn van zwartwerken, voert de gemeente samen met de NLA een controle uit en handelt de NLA de zaak uiteindelijk af. Zowel de gemeente als haar partners lopen hierbij aan tegen beperkte capaciteit.

Grootschalige ondermijning in werk en huisvesting is om meerdere redenen lastig aan te pakken. Allereerst vinden misstanden vaak op casueel niveau plaats op moeilijk te identificeren locaties (bijvoorbeeld boven horecapanden). Ten tweede wordt er momenteel voornamelijk reactief gehandeld op signalen en meldingen. Tot slot is de aanpak versnipperd door de vele verschillende organisaties die hierbij betrokken zijn. Wel zal de nieuwe wet (Wtta) die in 2027 ingaat de mogelijkheden om malafide uitzendbureaus te bestrijden verruimen. Hetzelfde geldt voor de wet die 'ernstige benadeling' op de werkvloer strafbaar stelt.

Het is niet duidelijk wanneer deze wet ingaat. Voor beiden is het van belang dat Utrecht op deze wetten anticipeert qua samenwerking, of mogelijk vooruitloopt, bijvoorbeeld door nu al met inleners en uitzendbureaus om tafel te gaan. Ook is een nauwe samenwerking met partners als de NLA van belang, evenals intern tussen afdelingen zodat meldingen bij de juiste personen terechtkomen. Bovendien is het belangrijk ook buurtteams en boa's als belangrijke eerstelijns werkers te betrekken. Trainingen van bijvoorbeeld de NLA of FairWork kunnen hen helpen signalen van uitbuiting en andere strafbare misstanden eerder te herkennen.

#### Signalen vanuit werk en wonen

Er zijn verschillende signalen vanuit handhavers en toezichthouders over misstanden, overlast en verstoringen op het gebied van werk en wonen. EU-arbeidsmigranten zelf kaarten misstanden zelden aan; door hun afhankelijke positie en onbekendheid met hun rechten blijven veel problemen onder de radar. Ook werken sommige van hen zwart, waardoor zij slechts beperkt bescherming krijgen. Als de gemeente duidelijke signalen van slechte woonomstandigheden binnenkrijgt, stuurt zij deze door naar de afdeling Wonen en/of Bouw. We zetten enkele van de belangrijkste signalen hieronder uiteen.

#### Op de werkvloer

Er worden gevallen van uitbuiting en gesjoemel met arbeidsvoorwaarden gemeld, zoals:

- Te hoge werkdruk
- Verplichte opname vakantiedagen bij ziekte
- Onjuiste loonstroken en urenregistraties,
- Complexe constructies met buitenlandse contracten en bankrekeningen
- Er zijn aanwijzingen dat criminele netwerken en 'koppelbazen' via werk en huisvesting misbruik maken van kwetsbare EU-arbeidsmigranten.

#### Op woongebied

Zoals eerder vermeld binnen het hoofdstuk over huisvesting zijn er verschillende misstanden in de woningmarkt:

- Illegale onderverhuur van (sociale) huurwoningen
- Overbewoning
- Slechte omstandigheden, zoals schimmel en vocht
- Abrupte uithuiszettingen (bijvoorbeeld zodra een tijdelijk arbeidscontract eindigt).
- Gedwongen vertrek door zwangerschap: er zijn signalen dat vrouwen in uitzendbureau-huisvesting soms moeten vertrekken zodra ze zwanger zijn omdat kinderen daar niet welkom zijn.

35. Wet bevordering integriteitsbeoordelingen: juridisch instrument dat overheden helpt bij het voorkomen van misbruik van vergunningen en subsidies door integriteit te toetsen.





### Ervaringen vanuit de doelgroep

Uit interviews en geanonimiseerde voortgangsrapporten van Barka hebben we enkele ervaringen van EU-arbeidsmigranten verzameld waarin misstanden naar voren komen. Zo verloor een arbeidsmigrant via een uitzendbureau van de ene op de andere dag zowel zijn baan als orderpicker als zijn woonruimte zonder enige uitleg of compensatie, en een andere werkneemster werd ontslagen zodra ze zwanger raakte. Daarnaast raakten sommigen hun identiteitsbewijs kwijt door diefstal, waardoor inschrijving in de basisregistratie of een zorgverzekering afsluiten niet meer mogelijk was. Ook komt het soms voor dat werkgevers onaangekondigd woningen controleren (bijvoorbeeld of er voldoende wordt schoongemaakt) om vervolgens hoge boetes uit te schrijven of in te houden op het salaris.

### Situatie dakloze EU-arbeidsmigranten

#### Aanpak gericht op zorg, waar nodig handhaven

In de openbare ruimte neemt de overlast door dakloze EU-migranten toe. Onder overlastgevend gedrag schuilt vaak een roep om hulp of zorg, zeker bij een kwetsbare groep als

dakloze EU-arbeidsmigranten. Daarom wordt in Utrecht bij de aanpak rond dakloze EU-arbeidsmigranten eerst ingezet op zorg en begeleiding, en pas overgegaan tot handhaving als overlast aanhoudt of ernstig is. Een enkele keer is er een (tijdelijk) gebiedsverbod uitgedeeld aan mannen die vrouwen nariepen. Bij herhaaldelijke of zware overlast volgen stapsgewijs een waarschuwing en verwijdering van de locatie. Voorheen kreeg men in uiterste geval een boete, maar sinds begin maart 2026 is het beboeten van buitenslapers verboden (zie raadsbrief van 12 maart<sup>36</sup>). Het uitvragen van persoonsgegevens is niet meer toegestaan, waardoor handhaving en politie over minder mogelijkheden beschikken om te acteren op overlast en verstoringen binnen deze groep. Zij mogen slapende personen niet meer wekken en vragen wie zij zijn. Dit heeft al gevolg dat deze groep minder in zicht is om toe te kunnen leiden naar passende zorg. In sommige gevallen wordt er nog aangestuurd op opname in een traject binnen de huidige dakloze ketenaanpak. Echter is het voor deze groep vaak moeilijk om effectief een traject te starten: ze kampen met multiproblematiek, geen (stabiel) onderdak en/of missen een steunend netwerk.

#### Rol OCV en samenwerking met Eropaf-team

Handhaving en politie stellen grenzen aan overlastgevend en crimineel gedrag. Er is een toename van overlastmeldingen gerelateerd aan dak- en thuislozen. In 2018 waren er 993 overlastmeldingen gerelateerd aan dak- en thuislozen (waaronder EU-arbeidsmigranten) en in 2023 waren dat er 2.427.

Met de aanpak Overlastgevende Criminele Vreemdelingen (OCV) vinden er meer gerichte acties op overlast door vreemdelingen plaats. OCV omvat een stedelijke aanpak waarbij grenzen stellen en perspectief bieden hand in hand

gaan. Ze gaan na om wie het gaat, waar die persoon vandaan komt en welke problemen er spelen en hoe overlastgevend gedrag kan worden gestopt. Zij pakken toenemende overlast aan op plekken waar deze groep zich bevindt en herhaaldelijk voor problemen zorgt, bijvoorbeeld onder het Bollendak. Ook dakloze EU-arbeidsmigranten komen zij daar tegen (naast andere openbare plekken). De aanpak omvat een combinatie van zowel interventies op zorg als op veiligheid. Grenzen stellen en perspectief bieden staan hierbij centraal. Een voorbeeld hiervan is het Eropaf-team. Dit is een gecoördineerde samenwerking van zorgprofessionals, politie en handhaving waarin overlastgevers op straat naar hulpverlening worden geleid. Veiligheid en zorg gaan hierin hand in hand.

#### Groep in beeld bij handhaving

Handhavers kennen de belangrijkste hotspots in de stad waar daklozen zich ophouden en soms overlast veroorzaken. Zij komen onder hen ook dakloze EU-arbeidsmigranten tegen. De verstoringen die zij zien en als melding binnenkrijgen gaan voornamelijk over:

- Alcohol- en drugsmisbruik (bijv. rondslingerende naalden) op bekende hotspots (parken, bruggen, parkeergarages) in de binnenstad en omliggende wijken
- Ruzies op straat
- Geluidsoverlast
- Winkeldiefstal
- Beroving van identiteitsbewijzen van dakloze (waardoor registratie wordt bemoeilijkt)
- Afval op straat van buitenslapers (dragen bij aan gevoelens van onveiligheid bij omwonenden).

36. Gemeente Utrecht, Raadsbrief uitvoering moties stoppen met beboeten buitenslapen. (12 maart 2026).

Het wegsturen van overlastgevende dakloze EU-arbeidsmigranten van plekken waar zij overdag verblijven leidt geregeld tot onbegrip of agressie; handhavers voelen zich soms onveilig en migranten ervaren het optreden als discriminerend. Zo voelde een arbeidsmigrant zich gediscrimineerd toen een beveiligiger hem – zonder tolk – onterecht als winkeldief bestempelde terwijl hij alleen maar buiten op iemand wachtte. Ook kan niet iedereen even goed met autoriteit omgaan. Over het algemeen lijken EU-arbeidsmigranten minder zware overlast te veroorzaken dan ongedocumenteerden, bij wie vaker criminaliteit, groepsvorming en agressie voorkomen door hun uitzichtloze situatie.

“

*"Een aantal van de groep overlastgevendens luisteren naar BOA's, beter dan naar de politie, bij het verwijzen naar hulpverlening. Maar niet iedereen, sommigen reageren slecht op alle autoriteiten."*

- Beleidsadviseur Veiligheid, Toezicht en Handhaving, Gemeente Utrecht



## 2.2.6 Integratie

Veel EU-arbeidsmigranten komen met het idee slechts kort in Utrecht te blijven, maar zoals de Decisio Monitor (2026) laat zien verblijft een aanzienlijk deel (44 procent) uiteindelijk langer dan vijf jaar. Voor deze groep is duurzame inbedding in de stad essentieel. Tegelijkertijd hebben ook EU-arbeidsmigranten die kort in Utrecht verblijven behoefte aan duidelijke informatie en basisondersteuning om hun weg in het Nederlandse systeem te kunnen vinden.

### Slechte informatiepositie en inbedding in de (lokale) samenleving

Onderzoek laat zien dat EU-arbeidsmigranten vaak niet bewust besluiten om langer te blijven. Het verblijf verlengt zich geleidelijk: mensen krijgen een relatie, hun partner komt over of zij krijgen kinderen in Nederland<sup>37</sup>. In combinatie met bestaande barrières in toegang tot voorzieningen en informatie leidt dit ertoe dat EU-arbeidsmigranten minder snel investeren in bijvoorbeeld het leren van de Nederlandse taal.

37. Manting, D, D. Loomans, C. Lennartz, & P. Visser. 2025. "Wie komt, wie blijft, wie vertrekt?" Planbureau voor de Leefomgeving. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2024. Jaarrapportage arbeidsmigranten. Den Haag.  
Seidler et al. 2023. Kwetsbaarheid en Veerkracht: Een verkennend onderzoek naar de positie van kinderen van EU-arbeidsmigranten in zeven gemeenten. Risbo en de Haagse Hogeschool.

Ongeacht de verblijfsduur geven WIN-punt medewerkers, het Juridisch Loket, Barka en de FNV aan dat de informatiepositie van EU-arbeidsmigranten in Utrecht slecht is, net als op veel andere plekken in Nederland. Hoewel sommige uitzendbureaus actief proberen informatie te geven over rechten en plichten en uitleg bieden over het zorgsysteem, doen lang niet alle werkgevers dit. Een groot deel van de EU-arbeidsmigranten weet daardoor de weg naar gemeentelijke en landelijke instanties, zoals het UWV, onvoldoende te vinden. Daar komt bij dat EU-arbeidsmigranten waarvan de zorgverzekering via de werkgever loopt, het risico lopen onverzekerd te raken als zij werkloos worden, bijvoorbeeld door ziekte.

Sleutelfiguren en hulpverleners signaleren dat maar weinig EU-arbeidsmigranten in Utrecht staan ingeschreven bij een huisarts of tandarts, waardoor preventieve zorg en tijdige behandeling vaak uitblijven.

**Het WIN-punt als laagdrempelig informatiepunt**  
Sinds 2025 beschikt de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht over een WIN-punt, ondergebracht bij het Utrecht International Centre. Work in NL (WIN) is een initiatief van het ministerie van SZW waarbij in elke arbeidsmarktregio een informatiepunt wordt ingericht. Dit laagdrempelige punt biedt EU-arbeidsmigranten ondersteuning in hun eigen taal en verwijst hen indien nodig door naar gemeentelijke en landelijke diensten, evenals naar regionale partners die hen verder kunnen helpen. Het WIN-punt werkt hierin samen met onder meer het Juridisch Loket, de FNV, Barka en, wanneer nodig, de Buurtteams. Momenteel zijn er in Utrecht

gidsen actief die Pools, Roemeens en Bulgaars spreken. Volgens de WIN-medewerkers in Utrecht gaan de meeste vragen over problemen met werkgevers, maar ook onderwerpen als uitkeringen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en zorgverzekeringen komen regelmatig terug.

WIN-medewerkers geven daarnaast voorlichting aan de bedrijven die veel EU-arbeidsmigranten tewerkstellen via uitzendbureaus, bijvoorbeeld bij het Industriegenootschap Lage Weide. Ze proberen EU-arbeidsmigranten ook actief op de werkvloer te bereiken om hun herkenbaarheid en bereik te vergroten, al blijkt dit niet altijd mogelijk vanwege beperkte toegang tot bedrijven. WIN-medewerkers geven aan dat het hen ondanks deze inspanningen nog niet lukt om alle groepen EU-arbeidsmigranten goed te bereiken, waaronder met name de Bulgaarse gemeenschap in Utrecht. Deze beperking geldt evenals voor het Juridisch Loket.

“

*“Toen ik nog in [woonplaats buiten Utrecht] woonde werd ik meer gesteund door kennissen en vrienden, dat waren vooral Polen die hier al langere tijd woonden. Zij wisten de weg. Toen ik in Utrecht kwam heb ik Anna [WIN-punt] leren kennen en Agatha [buurtteam], dat zijn twee personen die mij het meeste hebben geholpen.”*

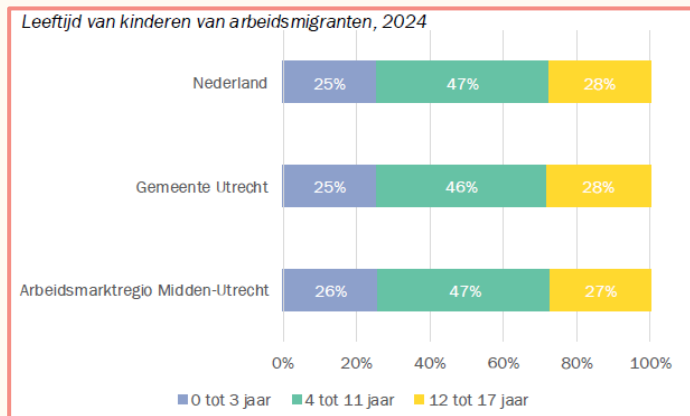
- Poolse bewoner van Utrecht



### Kinderen van EU-arbeidsmigranten

Volgens de Decisio Monitor (2026) wonen er in Utrecht naar schatting circa 2.455 kinderen van arbeidsmigranten. Ongeveer een kwart van hen heeft ouders die allebei een internationale achtergrond hebben. Een deel van deze kinderen komt niet terecht in schakelklassen zoals bij Ithaka. Dat past bij het bredere landelijke beeld dat veel jonge kinderen van EU arbeidsmigranten in Nederland worden geboren, waardoor zij vaak voldoende taalvaardigheid hebben om meteen in het reguliere onderwijs te starten<sup>38</sup>. Als kinderen in de BRP zijn ingeschreven, komen zij bovendien in beeld bij leerplicht en de JGZ.

In Utrecht, net als landelijk, is 25% van deze kinderen 0 tot 3 jaar, bijna 47% 4 tot 11 jaar, en 27% 12 tot 17 jaar. De Decisio Monitor (2026) rapporteert bovendien dat verblijfsduur relatief lang is wanneer arbeidsmigranten kinderen krijgen in Utrecht. Van de groep kinderen in zowel de basisschool- of middelbare schoolleeftijd blijft bijna 80% van deze kinderen langer dan vijf jaar.



Decisio (2026) o.b.v microdata CBS

De grootste zorg betreft de kinderen van ouders die niet in de BRP staan ingeschreven. Deze kinderen zijn nergens structureel in beeld: niet bij leerplicht, niet bij GGD/JGZ (dus nemen zij ook niet deel aan het vaccinatieprogramma), en ook niet in de gemeentelijke monitoring. Landelijk bevestigen onderzoeken van onder andere Pharos en De Haagse Hogeschool/EUR Risbo dat onderregistratie ook hier een structureel probleem is en dat hierdoor zowel het werkelijke aantal kinderen als hun situatie op het gebied van gezondheid en onderwijs onvoldoende bekend is<sup>39</sup>. Hoewel deze kinderen wél naar school mogen zonder BRP inschrijving, is onbekend hoeveel kinderen niet gaan, hoe hun thuissituatie eruitziet en hoe groot eventuele risico's zijn. Scholen hebben mogelijk beter zicht op deze groep, maar dat zicht is nergens geborgd.

Een concreet voorbeeld uit Utrecht komt uit Kanaleneiland, waar de KIS wijkmonitor (2021) in beeld bracht dat er toen ongeveer 335 kinderen uit zo'n 150 Bulgaarse gezinnen woonden<sup>40</sup>. Sleutelfiguren gaven daarbij aan dat het werkelijke aantal waarschijnlijk hoger ligt, doordat gezinnen vaak met meerdere families samenwonen in gehuurde woningen. Ook werd gemeld dat niet alle kinderen onderwijs volgen, ondanks dat dit zonder BRP registratie gewoon mogelijk is. Tegelijkertijd zagen scholen dat een deel van deze kinderen wél in het basisonderwijs verschijnt. Er zijn verschillende landelijke rapporten van Pharos over de kwetsbare positie van Bulgaarse kinderen en gezinnen, die al beginnen bij de gebrekkige toegang tot geboortezorg.

Het WIN-punt in Utrecht krijgt af en toe vragen over het

inschrijven van kinderen, vaak rond of kort na de geboorte. Uit gesprekken met Barka medewerkers blijkt bovendien dat wanneer kinderen wél naar school gaan, de vrouwelijke ouder vaker contact heeft met school. Dit helpt bij het opbouwen van taalvaardigheid en vergroot het netwerk van gezinnen in de wijk. Het Juridisch Loket krijgt bovendien af en toe vragen rondom kinderen na een echtscheiding, bijvoorbeeld rondom alimentatie of oudergezag.



*"Ik heb zelf veel spijt dat ik niet beter de taal heb geleerd of een opleiding heb gedaan zodat ik een leukere baan zou hebben. Mijn situatie was toen anders, ik was jong en mijn focus was geld verdienen en sparen."*

Poolse bewoonster van Leidsche Rijn, 20 jaar in Nederland

38. Pharos. 2023. Factsheet: Kinderen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen.

39. Pharos. 2023. Factsheet: Kinderen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen.

Seidler et al. 2023. Kwetsbaarheid en Veerkracht: Een verkennend onderzoek naar de positie van kinderen van EU-arbeidsmigranten in zeven gemeenten. Risbo en de Haagse Hogeschool.

40. KIS Wijkmonitor. 2022. Verschillen in leefsituatie tussen groepen naar herkomst.



Naast deze inzichten uit dit verkennende onderzoek, komen uit landelijke onderzoeken duidelijke patronen naar voren die ook relevant zijn voor Utrecht:

### 1. Huisvesting en thuisomgeving

Volgens Pharos en Risbo wonen gezinnen vaak in krappe of slechte huisvesting, soms met meerdere mensen in één woning. Kinderen zijn geregeld veel op zichzelf aangewezen, omdat ouders lange en onregelmatige uren werken. Deze omstandigheden vergroten stress, gebrek aan structuur en risico op gemiste zorg.

### 2. Onderwijs en continuïteit

Kinderen van EU-arbeidsmigranten hebben gemiddeld meer ondersteuning nodig op school, o.a. vanwege (taal)achterstanden. Ze wonen vaker in wijken waar scholen al veel uitdagingen hebben, en gezinnen verhuizen relatief vaak of pendelen tussen Nederland en het herkomstland. Dat leidt tot onderbrekingen in onderwijs en taalontwikkeling. Landelijk lobbyen scholen bij het Rijk voor meer subsidie om kinderen van EU-arbeidsmigranten meer begeleiding te kunnen geven, net als voor ontheemde Oekraïners en statushouders nu het geval is.

### 3. Gezondheid

Pharos signaleert regelmatig overgewicht, ongezonde eetgewoonten, slechte gebitten en beperkte toegang tot zorg. Dit komt door niet registratie, taalbarrières, onbekendheid met het Nederlandse zorgsysteem en soms wantrouwen richting instanties. Daardoor maken gezinnen minder gebruik van preventieve zorg, zoals

kraamzorg, consultatiebureau en jeugdgezondheidszorg.

De Poolse gemeenschap in Utrecht – die hier relatief langer verblijft en hierdoor een wat sterker lokaal netwerk heeft – weet de weg naar het schoolsysteem meestal beter te vinden dan ouders uit relatief ‘nieuwere’ groepen EU-arbeidsmigranten<sup>41</sup>. Ouders worden hierbij ondersteund door andere Poolse gezinnen en door de Poolse parochie. In de regio Utrecht zijn bovendien een aantal Poolse zondagsscholen voor kinderen actief.

### Weinig plekken voor EU-arbeidsmigranten om elkaar te ontmoeten

In Utrecht zijn, in tegenstelling tot steden als Den Haag en Rotterdam en regio's zoals Noord-Brabant en Noord-Limburg, relatief weinig culturele, sportieve of religieuze organisaties voor en door EU-arbeidsmigranten. Hierdoor zijn er minder laagdrempelige plekken waar zij elkaar kunnen ontmoeten, een gemeenschap kunnen vormen en vanuit vertrouwen hun weg in de lokale samenleving kunnen vinden.

Er is wel een Poolse parochie die periodiek bijeenkomt en waar mensen met een Poolse achtergrond elkaar treffen. Daarnaast zijn er in Utrecht enkele Poolse winkels en één Bulgaarse winkel waar herkenbare producten worden verkocht. Deze winkels vervullen soms ook een informele verbindende rol: er worden bijvoorbeeld informatieflyers, zoals die van het WIN-punt, neergelegd. De eigenaren van de Bulgaarse winkel hebben recent bovendien een Bulgaarse

dansmiddag in een buurthuis georganiseerd. Dit soort kleinschalige initiatieven biedt potentiële aanknopingspunten voor bredere gemeenschapsvorming, maar op dit moment blijft het aanbod in Utrecht nog beperkt.



### Zelforganisaties

In Den Haag bestaan organisaties zoals Polka (voor en door Poolse vrouwen) en Laak (voor Bulgaarse bewoners). Zij bieden een vertrouwde omgeving waar mensen elkaar in hun eigen taal ontmoeten, leuke activiteiten ondernemen, informatie krijgen en stap voor stap zelfvertrouwen en verbinding met de wijk opbouwen. Zulke plekken blijken een belangrijke steun voor EU-arbeidsmigranten bij hun integratie. Veel van deze initiatieven zijn opgezet als stichting en draaien op lokale en landelijke subsidies.

Zie ook: [socialekaartdenhaag.nl/ak-organisation/bulgaarse-club-laak/](https://socialekaartdenhaag.nl/ak-organisation/bulgaarse-club-laak/)  
[socialekaartdenhaag.nl/ak-organisation/polka/](https://socialekaartdenhaag.nl/ak-organisation/polka/)

41. Seidler et al. 2023. Kwetsbaarheid en Veerkracht: Een verkennend onderzoek naar de positie van kinderen van EU-arbeidsmigranten in zeven gemeenten. Risbo en de Haagse Hogeschool.



### Integratiebeleid en taalverwerving

Een belangrijk aandachtspunt is dat EU-arbeidsmigranten niet inburgeringsplichtig zijn. Hierdoor vallen zij buiten het reguliere integratie- en inburgeringsbeleid. Dit betekent onder andere dat zij niet automatisch via vaste verwijslijnen bij taalaanbieders terechtkomen en geen gebruik kunnen maken van het gratis volwassenonderwijs dat de gemeente aanbiedt voor inburgeraars.

In het Uitvoeringsprogramma Basiseducatie Volwassenen 2023-2026 worden EU-arbeidsmigranten wel expliciet genoemd, waarbij het WIN-punt als belangrijkste doorverwijsloket fungeert. Voor deze doelgroep is het van belang dat zij op een laagdrempelige manier de Nederlandse taal kunnen leren. Sommige werkgevers bieden taallessen aan op de werkvloer en/of onder werktijd. Werkgevers kunnen hiervoor terecht bij gelieerde O&O fondsen om medewerkers te scholen. Daarnaast zijn er mogelijkheden bij de Bibliotheek Utrecht, onder andere via taalcafés, bij het ROC, of via verschillende commerciële aanbieders. Het is echter niet bekend hoeveel EU-arbeidsmigranten daadwerkelijk gebruikmaken van deze voorzieningen.



# 3. Conclusie: Kansen en knelpunten

Uit het verkennende onderzoek zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen, maar ook een aantal kansen die aanknopingspunten kunnen vormen voor de gecoördineerde aanpak. Een aantal van deze kansen liggen ook in de (mede-)verantwoordelijkheid vanuit het Rijk. Waar mogelijk verwijzen we naar de landelijke ontwikkelingen, en hoe de gemeente Utrecht daarop het beste kan aansluiten, vooruitlopen of lobbyen. Bovendien geven we waar mogelijk voorbeelden van best-practices uit andere gemeenten. Deze voorbeelden moeten gezien worden als mogelijke inspiratie en niet als blauwdruk. Ze komen uit gemeenten met een andere lokale en regionale context, die niet altijd vergelijkbaar is met de gemeente Utrecht.

## 3.1. Wat gaat goed?

Uit het verkennende onderzoek blijkt dat er, vergeleken met een aantal jaar geleden, substantiële vooruitgang is geboekt in de ketenaanpak rondom dakloze EU arbeidsmigranten. De pilot kortdurende opvang voor EU-burgers die in Utrecht, net als in de G4-gemeenten en enkele andere steden, is ingericht wordt door zowel uitvoerende medewerkers als hulporganisaties als waardevol gezien: de aanpak is inmiddels herkenbaar,

werkbaar en wordt door partners als Barka, Volksgezondheid en opvangorganisaties actief toegepast. De samenwerking tussen zorg, opvang en re-integratie is de afgelopen jaren duidelijk verbeterd, en casuïstiek wordt beter en sneller opgepakt dan voorheen.

Tegelijkertijd blijven er hardnekkige knelpunten bestaan, mede door de exponentiele groei van de groep dakloze EU-burgers, en hun complexe casuïstiek. Zowel hulp als belangenorganisaties geven aan dat het grootste knelpunt momenteel is dat EU burgers die wél rechthebbend zijn, dit vaak moeilijk kunnen aantonen. Voor een deel van hen kost het, zelfs met de checklist Gelijke Behandeling, veel tijd om hun recht op reguliere maatschappelijke opvang te bewijzen, waardoor zij nog te vaak automatisch in de voorwaardelijke nachtopvang terecht komen die via de pilot wordt aangeboden. Uitvoerende medewerkers geven aan dat zij regelmatig tegen beleids- en capaciteitsgrenzen aanlopen, bijvoorbeeld door beperkte toegang sociale rechten, complexe zorgvragen of een gebrek aan opvang- en behandel mogelijkheden. De capaciteit in de keten – in termen van bedden, ziekenboegplekken, personeel en financiële middelen – blijft krap, waardoor structurele oplossingen moeilijk te realiseren zijn.

Daarnaast is er een eerste grote stap gezet met de oprichting van het WIN-punt in 2025. Het WIN-punt vervult steeds vaker een preventieve rol: medewerkers spreken EU arbeidsmigranten in hun eigen taal, kunnen vroeg signaleren, en weten de weg naar zorg, juridische ondersteuning en andere gemeentelijke diensten beter te vinden. Het WIN-punt breidt het team geleidelijk uit met medewerkers met verschillende talen en achtergronden. Hierdoor groeit de kennis over de specifieke situatie van EU-arbeidsmigranten in de arbeidsmarktregio Utrecht en wordt de samenwerking met partners als het Juridisch Loket, Barka, FNV en interne gemeentelijke afdelingen steeds beter en vanzelfsprekender.



## 3.2 Waar ligt de urgentie?

De grootste urgentie ligt onverminderd op preventie. Hoewel de ketenaanpak voor dakloze EU arbeidsmigranten goed functioneert en het WIN-punt steeds meer mensen uit de arbeidsmarktregio preventief weet te bereiken, komen de meest kwetsbare EU arbeidsmigranten pas in beeld wanneer het al (te) laat is: wanneer zij dakloos zijn geraakt, ziek zijn geworden, geen sociale rechten hebben opgebouwd, geen zorgverzekering hebben en/of complexe psychische of verslavingsproblematiek ontwikkelen. Voor hulpverleners blijft het dweilen met de kraan open.

Een deel van deze preventieve opgave is afhankelijk van landelijke sturing en beleid. Hoewel er sinds 2020 naar aanleiding van verschillende onderzoeken en rapporten stappen vooruit zijn gezet, blijven veel aanbevelingen liggen of komen ze maar langzaam van de grond. In 2025 is bovendien een wetsvoorstel ingetrokken dat inhoudingen op huisvesting (maximaal 25% van het minimumloon) zou verbieden. Daarnaast liggen er een aantal verschillende wetsvoorstellen en programma's, die in verschillende fasen van ontwikkeling zijn. Denk aan:

- **uitbreiding van de capaciteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)**, zodat misstanden en arbeidsuitbuiting effectiever kunnen worden opgespoord en malafide uitzendbureaus en inleners

die wet- en regelgeving overtreden daadwerkelijk kunnen worden aangepakt.

- **Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting** die in werking zal treden in 2026, waarin EU-arbeidsmigranten een aandachtsgroep zijn.
- de invoering van de **Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta)**:
  - vanaf 1 januari 2027 mogen uitzendbureaus pas personeel uitlenen met een vergunning;
  - toezicht daarop start in 2028;
- **Aanvullende wetwijzigingen** die nog onduidelijke ingangsdata hebben, zoals de **strafbaarstelling van ernstige misstanden** op de werkvloer.

Voor de gemeente Utrecht blijft het daarom belangrijk om actief te blijven lobbyen voor voortgang op deze landelijke dossiers, en voor middelen voor lokale uitvoering of voor het opvangen van excessen. Het gezamenlijk ondertekende actieplan 'Zo werkt arbeidsmigratie voor iedereen' dat is aangeboden aan de Tweede Kamer is hierin een goede stap.

Naast landelijke afhankelijkheden is er ook lokale urgentie én handelingsruimte. Preventie kan onder meer verbeterd worden door het verbeteren van de BRP-registratie van EU-arbeidsmigranten, het bewuster en intensiever samenwerken met werkgevers, maar ook het verbeteren van regionale samenwerking, vooral op de thema's economie, arbeidsmarkt en huisvesting om

waterbedeffecten te voorkomen. Deze lokale maatregelen kunnen helpen om EU-arbeidsmigranten een betere positie te geven, kwetsbaarheden op tijd te signaleren en hierop te kunnen sturen en te voorkomen dat EU-arbeidsmigranten pas in beeld komen op het moment dat hun problemen al ernstig of complex zijn. Hieronder wordt deze urgentie uiteengezet, waarna ook per pijler de belangrijkste knelpunten en kansen puntsgewijs worden behandeld.

## 3.3. Kansen en knelpunten

### Algemeen beeld – domeinoverstijgende knelpunten

Zoals vermeld liggen de grootste knelpunten, en kansen, op het gebied van preventie. Op dit moment zijn de voornaamste knelpunten:

1. Onvoldoende grip op het daadwerkelijke aantal werkende en wonende EU-arbeidsmigranten in Utrecht en de regio (via de RNI en BRP), en om de potentieel kwetsbare groep op tijd bij de gemeente en andere eerstelijnsmedewerkers in beeld te krijgen. Een deel komt pas in beeld bij dakloosheid en/of (complexe) zorgvragen, waarvoor vervolgens niet altijd hulp beschikbaar is omdat zij geen sociale rechten hebben opgebouwd of hier moeilijk toegang toe krijgen.



2. Onvoldoende zicht op inleners en werkgevers in de regio én onvoldoende mogelijkheid hier strategisch op te sturen, bijvoorbeeld via regionale sturing op arbeidsmarkt en economie en via afspraken over goed werkgeverschap.

3. Onvoldoende preventieve maatregelen om dakloosheid en complexe zorg onder EU-arbeidsmigranten te voorkomen.

### **Algemeen beeld – domeinoverstijgende kansen**

Hoewel volledig zicht en grip op de groep (dakloze) EU-arbeidsmigranten onmogelijk is, zeker vanuit de gemeente, is het wel mogelijk meer in te zetten op domeinoverstijgende aanpakken om meer te kunnen sturen vanuit preventie. Dit kan via publiek-private samenwerkingen, versterkte regionale samenwerking en door aan te haken bij - of vooruit te lopen op - landelijke wetgeving en programma's rondom arbeidsmigratie. Deze samenwerkingen bieden op meerdere domeinen kansen:

1. Werk actiever samen met inleners en uitzendbureaus die in de regio veel met EU-arbeidsmigranten werken, om afspraken te maken over registratie (RNI én BRP), goed werkgeverschap, huisvesting, integratie en hun zorgplicht.

2. Benut de bestaande U10-samenwerking op het gebied van economie, arbeidsmarkt en huisvesting om kennis

uit te wisselen over sectoren waar veel EU-arbeidsmigranten werken, te sturen op nieuwe bedrijvigheid en de gevolgen daarvan voor huisvesting, en om waterbedeffecten regionaal te voorkomen.

3. Zet actief in op preventief beleid op het gebied van zorg en bredere inbedding van EU-arbeidsmigranten en hun kinderen (waaronder informatievoorziening en onderwijs), zodat de informatiepositie en zelfredzaamheid van EU-arbeidsmigranten verbetert, mogelijke medische, financiële of andersoortige kwetsbaarheden vroeger worden gesignaleerd.

### **Arbeidsmigratie in beeld – knelpunten**

- Veel EU-arbeidsmigranten staan te lang uitsluitend in de RNI geregistreerd door onwetendheid, terughoudendheid of druk van werkgevers. De gemeente heeft hierdoor beperkt zicht op woonlocaties, woonveiligheid en loopt mogelijk middelen uit het gemeentefonds mis. Het gemeentefonds is gekoppeld aan de gemeentelijke basisadministratie volgens de ingezetenen in de BRP.
- De meest kwetsbare EU-arbeidsmigranten staan niet geregistreerd in de BRP en hebben hierdoor slecht toegang tot sociale voorzieningen en moeite om aan te tonen dat zij rechthebbend zijn.
- Burgerzaken heeft geen middelen om vervuilde BRP- of RNI-gegevens van EU-arbeidsmigranten structureel te corrigeren, of om de RNI-gegevens en aanvullende bronnen te gebruiken om woonadressen

te verifiëren.

### **Arbeidsmigratie in beeld – kansen**

- Werk samen met gecertificeerde uitzendbureaus aan correcte registratie in de RNI én BRP, en stimuleer hun zorgplicht. Met deze uitzendbureaus kunnen ook afspraken gemaakt worden over groepsgewijze inschrijvingen, bijvoorbeeld op werklocaties.
- Verhoog de capaciteit van burgerzaken en het WIN-punt voor verbeterde inschrijving en informatievoorziening rondom registratie.
- Verbeter de inzage van de RNI-gegevens voor monitoring EU-arbeidsmigranten en gebruik meerdere bronnen, zodat ook feitelijke woonadressen beter zichtbaar en controleerbaar worden.
- Gebruik registratie in RNI en BRP als contactmoment met EU-arbeidsmigranten.
- Bij sommige gemeenten hebben WIN-medewerkers bijvoorbeeld een opleiding gevolgd om bepaalde taken van Burgerzaken uit te mogen voeren, zoals inschrijving in de RNI en de BRP.
- Het inrichten van een DigiD-loket op het stadskantoor. Dit helpt EU-arbeidsmigranten toegang te krijgen tot digitale identificatiemiddelen, ook als zij geen vast woonadres hebben.



### Werk en Economie – knelpunten

- Weinig zicht op lokaal en regionaal opererende uitzendbureaus en inleners, waardoor sturing op o.a. goed werkgeverschap lastig is.
- EU-arbeidsmigranten zijn vaak kwetsbaar op de arbeidsmarkt door tijdelijke en onzekere contracten, maar vormen tegelijkertijd een groep met aanzienlijk potentieel die momenteel niet ten volle wordt benut. Een groot deel blijft langer dan vijf jaar in Nederland, en veel arbeidsmigranten beschikken over diploma's uit hun herkomstlanden, bijvoorbeeld in zorg, onderwijs of techniek. Toch zijn de mogelijkheden om passend werk te vinden, zich verder te ontwikkelen of door te stromen naar andere sectoren momenteel beperkt.
- Door de arbeidsmarktcrisis en het economische belang van sectoren als logistiek, bouw, techniek en voedselproductie, blijft de vraag naar EU-arbeidsmigranten in deze sectoren structureel hoog.

### Werk en Economie – kansen

- Beleg een samenwerkingsnetwerk met inleners en gecertificeerde uitzendbureaus, bijvoorbeeld via een convenant (zie pag. 26), om correcte registratie en goed werkgeverschap te borgen.
- Neem EU-arbeidsmigranten structureel op in economische en arbeidsmarktvisies als kwetsbare groep, maar ook als een groep die ontwikkelpotentieel heeft; investeer in doorstroom naar tekortsectoren via taal, scholing en betrouwbare

informatie.

- Maak EU-arbeidsmigratie een vast regionaal thema, bijvoorbeeld in de nieuwe Regionale Economische Agenda en het Werkcentrum, en borg in (provinciale) ruimtelijke toetsing dat nieuwe bedrijvigheid rekening houdt met de impact op huisvesting, toezicht en zorg voor EU-arbeidsmigranten.

### Huisvesting – knelpunten

- Beperkt aanbod woningen in Utrecht leidt tot moeilijke afwegingen tussen aandachtsgroepen.
- Veel EU-arbeidsmigranten wonen in goedkope, slecht onderhouden particuliere woningen in kwetsbare wijken met lage WOZ-waarden; voor werkgevers is huisvesting vaak pas financieel interessant bij hoge bezetting (bijv. 4 à 5 bewoners in een woning < €200.000).
- Woonbeleid dat is bedoeld om meer woonruimte te creëren binnen deze schaarste, bijv. het toestaan van verkamering, heeft onbedoeld negatieve effecten voor de huisvesting en woonomstandigheden van EU-arbeidsmigranten in wijken met lage WOZ-waarden. Deze onbedoelde effecten worden nu nog niet voldoende meegenomen in woonbeleid.
- VTH heeft momenteel beperkte capaciteit om proactief te handhaven bij signalen op overtredingen rondom huisvesting. Er wordt met name reactief gehandhaafd aan de hand van meldingen.
- Handhaving op overbewing of ondermijning/mensenhandel kan uitbuiting verminderen, maar kan ook leiden tot uithuiszetting

van EU-arbeidsmigranten.

- EU-arbeidsmigranten gebruiken het meldpunt Goed Verhuurderschap weinig door onwetendheid en angst; structurele misstanden blijven daardoor onder de radar.

### Huisvesting – kansen

- Grijp het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting aan om arbeidsmigranten lokaal én regionaal een expliciete aandachtsgroep te maken, bijvoorbeeld in een woonzorgvisie; betrek ook huisvesters.
- Neem huisvesting actief mee bij het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid (locatiekeuze, capaciteit, kwaliteitseisen).
- Gebruik de verbeterde monitoring van de RNI en de opschoning van de BRP om proactief mogelijk onvergonde huisvesting en slechte woonomstandigheden in beeld te krijgen.
- Overweeg n.a.v. dit verbeterde zicht op huisvesting van EU-arbeidsmigranten om proactief beleid te voeren op handhaving van huisvesting.
- Handhaaf primair op verhuurders; zorg bij uithuiszetting voor passende opvang en begeleiding van huurders.
- Werk samen met het Juridisch Loket, WIN-punt, buurtteams en gebiedsmanagers; maak veilig en anoniem melden laagdrempelig en bekend.



### Dakloosheid – Knelpunten

- Stijgend aantal dakloze EU-arbeidsmigranten in Utrecht die geen of moeilijk toegang hebben tot sociale voorzieningen, afkomstig uit de regio en daarbuiten, terwijl samenhangend landelijk beleid en voldoende financiering ontbreken.
- Toenemende complexiteit: nieuwe groepen, multi-problematiek (psychische problemen, verslaving, harddrugs), kwetsbare vrouwen.
- Een deel mijdt opvang, KWR en hulp (van o.a. Barka) vanwege niet willen terugkeren, psychische problemen, onveiligheid, verslaving, angst voor scheiding van partner, etc.
- Doordat het beboeten van buitenslapers niet meer is toegestaan, ontbreekt het handhaving en politie aan instrumenten om buitenslapers aan te spreken of op (overlast)meldingen van buitenslapers af te gaan. Er is namelijk geen juridische grondslag meer om persoonsgegevens te mogen vragen. Het gevolg is dat we buitenslapers minder goed in beeld hebben en toe kunnen leiden naar passende zorg.
- Gebrek aan passende opvang voor verschillende groepen: mensen met zware zorgvragen (multiproblematiek, detox-behoefte) en mensen die kort dakloos zijn maar nog perspectief hebben, komen nu samen in (nacht)opvang; daardoor krijgt geen van beide groepen precies de juiste ondersteuning, stopt herstel of re-integratie en neemt voor de ‘perspectiefvolle’ groep het risico op afglijden toe.

- De uitvoering Checklist Gelijke Behandeling is arbeidsintensief en wordt hierdoor vaak niet uitgevoerd.
- Voor de mogelijke toename van EU-arbeidsmigranten die recht hebben op Wmo voorzieningen zijn geen extra middelen van het Rijk op de interne begroting vrijgemaakt.

### Dakloosheid – Kansen

- Werk met inleners en uitzendbureaus samen (zie kansen werk en economie) om afdwingbare afspraken te maken over goedwerkgeverschap, met name gericht op veiligheid, arbodienst, en preventie van overbelasting zodat uitval door ongevallen, ziekte of zwangerschap minder snel leidt tot ontslag en dakloosheid.
- Op langere termijn inzetten op een dekkend regionaal/nationaal registratiesysteem van dakloze EU-arbeidsmigranten, en meer grip op succesvolle re-integratie naar werk en huisvesting.
- Blijf landelijk lobbyen voor voldoende middelen, o.a. Wmo-voorzieningen, en voorzieningen voor niet-rechthebbende EU-arbeidsmigranten (vanuit het Actieplan Dakloosheid). Lobby daarnaast voor integrale aanpak arbeidsmigratie om (herhaalde) dakloosheid te voorkomen.
- Meer 24-uursopvang met detox én nazorg: organiseer twee sporen (1) intensieve 24-uursopvang met detox en langdurige nazorg voor multiproblematiek; (2)

korte, stabiele opvang met casemanagement en snelle koppeling naar werk/woonopties voor EU-arbeidsmigranten met veel perspectief en verbind dit met G4-steden, herkomst-communities en werkgevers voor vervolglekken.

- Versterk cultuursensitieve en ervaringsdeskundige outreach (bijv. eenzelfde soort opzet als het Eropafteam buiten het centrum) & borg laagdrempelige toegang tot GGZ, ook voor onverzekerden.
- Biedt voor succesvolle uitvoering van de Checklist Gelijke Behandeling meer hulp bij toegang tot arbeidsverleden (bijv. Suwinet zoals wordt gedaan in de gemeente Rotterdam). Ook hier helpt een DigiD-loket; maak in de interne begroting ook meer middelen vrij om meer Wmo-bedden te bieden.

### Zorg & Welzijn – knelpunten

- Specifieke zorgvisie en beleid ontbreken, waardoor onduidelijk is welke richting en mogelijkheden er zijn.
- Preventieve zorg is lastig door ontbreken van inschrijving bij huisarts/tandarts/JGZ, beperkte sociale rechten en weinig zicht op werkenden met zorgbehoefte.
- Druk op hulpverleners (straatverpleegkundigen, Barka) en algemene voorzieningen is hoger dan de capaciteit.



- Duurzaam herstel (bijv. bij verslaving of ernstige ziekte) is lastig door ontbrekende verzekering, beperkte opvang en onvoldoende nazorg. Vaak is 24-uursopvang nodig, terwijl er maar vier ziekenboegbedden beschikbaar zijn, bedoeld voor lichte klachten en niet voor detox.
- Weinig zicht op de gezondheid van kinderen van EU-arbeidsmigranten.

### Zorg en welzijn – kansen

- Bepaal in een zorgvisie hoe Utrecht zich – binnen landelijke kaders – wil verhouden (vooral preventief) tot deze doelgroep; bouw voort op onderzoek en adviezen van Pharos.
- Breng de zorgbehoeften van EU-arbeidsmigranten beter in kaart.
- Ga door met de landelijke lobby voor een integrale aanpak ter preventie van urgente zorg en vermindering van afhankelijkheid van werkgevers/uitzendbureaus;
- Werk gericht samen met inleners en uitzendbureaus op hun zorgplicht.
- Investeer in preventie van verslaving en ondersteuning (ongewenste) zwangerschappen onder EU-arbeidsmigranten, in samenwerking met bijv. Jellinek, werkgevers, het WIN-punt en buurtteams.
- Breid capaciteit en middelen in de keten uit en versterk outreach, bijvoorbeeld door de gecoördineerde inzet van Barka, Jellinek, politie en handhaving uit te breiden (zoals vormgegeven in het Eropaf-team).

- Breid 24-uursopvang, detox en mogelijkheid tot nazorg voor niet-rechthebbende EU-arbeidsmigranten uit; borg laagdrempelige toegang tot GGZ.
- Faciliteer informatievoorziening en cultuursensitieve scholing over deze doelgroep aan buurtteams, consultatiebureaus, huisartspraktijken en scholen, zodat vroegsignalering op tijd op gang kan komen.

### Toezicht en handhaving – knelpunten

- Door afhankelijkheid en onwetendheid is er terughoudendheid bij EU-arbeidsmigranten om misstanden te melden; daardoor is weinig zicht en is gericht aanpakken lastig.
- Overlast op straat door dakloze EU-arbeidsmigranten neemt toe en breid uit vanuit het centrum naar andere wijken – vooral door gebrek aan zorg en opvang; wie overdag nergens terecht kan of trajecten niet succesvol afrondt, verblijft vaker op straat, met veiligheids- en leefbaarheidsproblemen als gevolg.
- Wegsturen van overlastgevende dakloze EU-burgers leidt soms tot onbegrip en agressie; dit wordt door EU-arbeidsmigranten soms als discriminerend ervaren. Medewerkersveiligheid komt soms in het geding.
- Ondernijning en toezicht op werk zijn vaak casuïstisch (o.a. boven horeca), grootschalige patronen zijn moeilijk in beeld te brengen.
- Handhaving op woonovertredingen verloopt, op controleren bewoning leegstand na, voornamelijk reactief op basis van meldingen. Er is te weinig capaciteit om proactief te handhaven op

woningtoezicht, via bijvoorbeeld grootschalige huisvestingsinspecties.

### Toezicht en handhaving – Kansen

- In het centrum werken o.a. Barka, Jellinek, politie en handhaving nauw samen vanuit zorg en handhaving. Een vergelijkbaar initiatief zou voor deze doelgroep ook in andere wijken kunnen worden ingezet.
- Breidt 24-uursopvang uit waar mogelijk; overweeg een dagbestedingscentrum voor EU-arbeidsmigranten (basisbehoeften + perspectief).
- Laat boa's en buurtteams structureel samenwerken met sleutelfiguren en ketenpartners (WIN-punten FairWork, Juridisch Loket, FNV) om veilig en anoniem melden mogelijk en bekend te maken; benut hen ook voor vroegsignalering (bijv. vóór ondertekening huurcontract).
- Overweeg om meer middelen vrij te maken bij zowel VTH als OOV om proactief te handelen op zowel werk als woontoezicht, op basis van signalen van misstanden bij ketenpartners.
- Bereid goed voor op de Wtta in samenwerking met NLA; blijf regionaal en landelijk samenwerken met de NLA en het Regionale Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) om patronen en de criminele netwerken achter uitzendbureaus in kaart te brengen.



- De wet strafbaarstelling van ernstige misstanden op de werkvloer biedt mogelijk extra kansen op handhaving van malafide werkgevers. Betrek ook teams die veel in de wijk aanwezig zijn, o.a. via trainingen en workshops van de NLA of FairWork, zodat zij signalen van uitbuiting en misstanden vroegtijdig kunnen herkennen.

### Integratie – Knelpunten

- In Utrecht zijn (nog) nauwelijks actieve sociale netwerken of organisaties van/voor EU-arbeidsmigranten.
- Veel EU-arbeidsmigranten beslissen niet bewust dat zij langer blijven en investeren daardoor minder in Nederlands leren of vervolgonderwijs.
- Weinig inschrijvingen van EU-arbeidsmigranten bij huisartsen, tandartsen of geboortezorg door beperkte informatie, culturele barrières en verzekeringsproblemen.
- Kinderen van EU-arbeidsmigranten die niet in de BRP staan ingeschreven blijven buiten beeld van JGZ en scholen.
- Het WIN-punt bereikt nog niet alle gemeenschappen en krijgt niet altijd toegang tot de werkvloer.

### Integratie – Kansen

- Versterk laagdrempelige gemeenschapsinitiatieven via sleutelfiguren, winkels en

sport-/cultuurverenigingen.

- Vergroot de capaciteit van het WIN-punt.
- Stimuleer werkgevers om taallessen op de werkvloer en onder werktijd aan te bieden; maak ook buiten het WIN-punt de verwijslijnen naar taalvoorzieningen duidelijk en toegankelijk.
- Werk samen met scholen, JGZ, WIN-punt en sleutelpersonen om het aantal kinderen en hun ondersteuningsbehoeften beter in beeld te krijgen, en blijf regionaal en landelijk lobbyen voor extra middelen voor scholen waar relatief veel kinderen van EU-arbeidsmigranten naartoe gaan om hen beter te kunnen ondersteunen in (taal)achterstanden.
- Benut bestaande adviezen over zorg en kinderen van EU-arbeidsmigranten o.a. Pharos en Risbo, investeer in cultuursensitieve voorlichting aan professionals.
- Laat JGZ aansluiten bij eventuele toekomstige huisvestingsinspecties wanneer vermoedens bestaan van de aanwezigheid van kinderen van EU-arbeidsmigranten.
- Werk binnen de arbeidsmarkregio samen met grote inleners en uitzendbureaus om toegang tot de werkvloer te krijgen, zowel als gemeenten in de arbeidsmarkregio als voor medewerkers van het WIN-punt.



# 4. Beperkingen

Dit onderzoek schetst een eerste beeld van het profiel en de situatie van EU-arbeidsmigranten in Utrecht, gebaseerd op cijfers van de Decisio Monitor (2026), beleidsdocumenten, rapportages en interviews met betrokkenen binnen en buiten de gemeente. Het is belangrijk te benadrukken dat dit beeld onvolledig is: door de mobiliteit van EU-arbeidsmigranten en de landelijke problemen rondom registratie is een volledig en precies overzicht nauwelijks haalbaar. Ook wanneer de gemeente investeert in betere BRP-registratie of het benutten van RNI-gegevens, blijft er altijd een discrepantie bestaan tussen geregistreerde aantallen en het daadwerkelijke aantal wonende en werkende EU-arbeidsmigranten. In dit onderzoek hanteren we daarom een gangbare schatting voor Utrecht en de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht.

Daarnaast is het van belang andere beperkingen in ogenschouw te nemen:

## 1. Beperkte toegang tot EU-arbeidsmigranten zelf

Binnen de kaders van dit onderzoek konden slechts een beperkt aantal EU-arbeidsmigranten worden geïnterviewd. Hierdoor konden signalen, kwetsbaarheden en behoeften slechts in beperkte mate

rechtstreeks aan de doelgroep worden getoetst.

## 2. Onzekerheid rondom aantallen en woonsituaties

Er lijkt een disbalans tussen het geschatte aantal EU-arbeidsmigranten en het beschikbare woningaanbod in Utrecht. Analyses waarin woningaantallen worden gelegd naast de Decisio-cijfers konden binnen dit onderzoek niet worden uitgevoerd.

## 3. Ontbrekende perspectieven van werkgevers en andere ketenpartners:

Het is, ondanks meerdere pogingen, niet gelukt om inleners te spreken – bedrijven die EU-arbeidsmigranten via uitzendbureaus inzetten. Vanwege de beperkte kaders van dit verkennende onderzoek hebben we ook de perspectieven van kerken en religieuze instellingen, buurtteams en scholen in wijken met veel kinderen van EU-arbeidsmigranten niet mee kunnen nemen.

## 4. Zuid-Europese EU-arbeidsmigranten nauwelijks in beeld

Hoewel cijfers en signalen wijzen op de aanwezigheid van Zuid-Europese EU-arbeidsmigranten in Utrecht, kwam deze groep in interviews weinig naar voren. Dit onderzoek richtte zich vooral op EU-arbeidsmigranten

die via uitzendbureaus werken en betrok daarnaast voornamelijk sleutelfiguren van de Centraal en Oost Europese gemeenschap. Hierdoor werden arbeidsconstructies van bijvoorbeeld Zuid-Europeanen in de horeca beperkt zichtbaar.

## 5. Beperkte regionale blik

Hoewel de focus lag op Utrecht, wonen en werken veel EU-arbeidsmigranten in omliggende gemeenten binnen de regio en provincie. Deze gemeenten konden binnen dit onderzoek niet nader worden betrokken, terwijl dit relevant is voor het begrijpen van regionale patronen en voor het maken van afspraken.



# 5. Aanwijzingen vervolgonderzoek

Een logisch vervolg op dit verkennende onderzoek is om die groepen EU-arbeidsmigranten en hun leefsituaties, behoeftes en zorgen beter beeld te brengen die in bestaande cijfers en registraties nog nauwelijks zichtbaar zijn. Daarvoor is verdiepend kwalitatief onderzoek nodig om het beeld dat we nu hebben geschetst aan te vullen, bijvoorbeeld op wijkniveau of gericht op specifieke subgroepen waar hulpverleners zich zorgen over maken. Op basis van dit verkennende onderzoeken, en de beperkingen die in het vorige hoofdstuk besproken zijn, zien wij een mogelijkheden om via een verdiepend onderzoek de gecoördineerde aanpak beter aan te laten sluiten op de kwetsbaarheden, behoeftes en leefwereld van EU-arbeidsmigranten in Utrecht.

## 1. Wijkgericht onderzoek

In wijken als Kanaleneiland en Overvecht kan zulke verdieping inzicht geven in de dagelijkse leefomstandigheden, behoeftes en zorgen van EU-arbeidsmigranten, en in de mate waarin zij toegang hebben tot werk, zorg, onderwijs, informatie en preventieve ondersteuning.

## 2. Thematisch onderzoek

Dit zou ook kunnen worden verdiept naar een meer thematische insteek, zoals een gericht onderzoek in

deze wijken naar de positie van kinderen van EU-arbeidsmigranten, de toegang tot preventieve gezondheidszorg, of de mate waarin EU-arbeidsmigranten hun weg vinden naar juridische ondersteuning en basisinformatie over rechten en plichten.

## 3. Doelgroeponderzoek: Bulgaarse arbeidsmigranten

Daarnaast is het zinvol om vervolgonderzoek te richten op groepen die in dit onderzoek al als kwetsbaar naar voren kwamen, maar waarvan de feitelijke situatie nog te weinig bekend is. Dit geldt onder meer voor Bulgaarse arbeidsmigranten die via Turkssprekende werkgevers werken en relatief vaak in overvolle woningen verblijven. In samenwerking met sleutelfiguren, kerken en religieuze instellingen, scholen, buurtteams en zorgpartners kan hun situatie in deze wijken zorgvuldig worden uitgediept, waarin de doelgroep zelf centraal staat, wat belangrijke inzichten oplevert voor het succesvol implementeren van de gecoördineerde aanpak.

## 4. Doelgroeponderzoek: Zuid-Europese arbeidsmigranten

Tot slot is een sectorgericht vervolgonderzoek waardevol, met name naar de groep Zuid-Europese EU-arbeidsmigranten die in de Utrechtse horeca en detailhandel werkt. Hoewel deze groep in kwantitatieve

cijfers en signaleringen wel terugkwam, blijft hun situatie grotendeels buiten beeld in dit onderzoek omdat ze in de interviews nauwelijks vertegenwoordigd waren. Een verdiepend onderzoek naar hun arbeidsconstructies, woonomstandigheden en ondersteuningsbehoeften kan duidelijk maken welke risico's en kansen specifiek in deze sector spelen, en welke rol de gemeente en ketenpartners hierin kunnen vervullen.



# Literatuurlijst

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. 2020. Geen tweederangsburgers.

Adviesraad Migratie. 2024. Afgewogen arbeidsmigratie: Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart.

Decisio. 2026. Monitor Internationals 2010-2024: Regiorapportage Utrecht.

Decisio. 2024. Monitor Internationals 2010-2022: Regiorapportage Den Haag.

Decisio. 2024. Monitor Internationals 2010-2022: Regiorapportage Utrecht.

Decisio. 2022. Monitor Internationals 2010-2020: Regiorapportage Rotterdam.

IBO Arbeidsmigratie. 2025. Wat werkt voor de toekomst. Rijksoverheid.

Manting, D., Loomans, D., Lennartz, C., & Visser, P. 2025. Wie komt, wie blijft, wie vertrekt? Planbureau voor de Leefomgeving.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2024. Jaarrapportage arbeidsmigranten.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2025. Kamerbrief over aanpak verbetering registratie in de BRP.

Pharos. 2022. Zorg(en) voor arbeidsmigranten.

Pharos. 2023. Factsheet: Kinderen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen.

Risbo. 2024. Zicht op arbeidsmigranten: Een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders en ontheemde Oekraïners in Nederland.

KIS Wijkmonitor. 2022. Verschillen in leefsituatie tussen groepen naar herkomst.

Seidler, Y., Ham, A., van der Schans, K., Abaaziz, B., Schuddebeurs, S. L., Jonker, D. M., Rebero, N., van Wensveen, P., & Rusinovic, K. M. 2023. Kwetsbaarheid en veerkracht: Een verkennend onderzoek naar de positie van kinderen van EU-arbeidsmigranten in zeven gemeenten. Risbo & De Haagse Hogeschool.

SER. 2025. Arbeidsmigratie naar waarde: Minder waar het kan, beter waar het moet. Sociaal-Economische Raad.

SEO Economisch Onderzoek. 2022. Arbeidsmigratie in 2030: Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's.

Strockmeijer, A., de Beer, P., & Dagevos, J. 2018. Blijven of terugkeren? Wat werkpatronen van Oost-Europese arbeidsmigranten ons kunnen leren over de hedendaagse migratie. Mens & Maatschappij, 93(1).

Timmerman, R. 2025. By invisible hands: Work, exploitation, and the migrant division of labour. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vereniging Nederlandse Gemeenten. 2024. Handreiking effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid.

Werkgroep Arbeidsmigranten, & Andersson Elffers Felix. 2025. Arbeidsmigratie in Amsterdam: Scan.



# Bijlagen

## Overzicht geraadpleegde beleidsnota's, rapporten en overige documenten

- Beleidsnota Arbeidsmarkt
- Beleidsnota Gezondheid – Samen gezondheidsverschillen verkleinen 2024-2027
- Beleidsnota Utrecht Onderdak
- Beleidsnota Wonen in Utrecht
- Beleidsnota Werklocaties in 2035
- Factsheet Eropaf-team
- Geanonimiseerde Barka rapportages
- Handhavingsverslagen 2024 – Openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving
- Monitor Opvang en Beschermd Wonen 2015
- OOGZ groepen beter in beeld – Pilot Dakloze EU-migranten
- Raadsbrief gevolgen kabinetsbeleid Asiel en Integratie
- Raadsbrief Handhavingsverslag en programma
- Raadsbrief Voortgangsrapportage Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen
- Rapport arbeidsmigranten in de Utrechtse gemeenten (Companen en Decisio), 2021
- Rapportage bezoekers koudweeropvang (2024/2025)
- Raadsbrief uitvoering moties stoppen met beboeten buitenslapen – OOV (2026)
- Regionale aanpak Dakloosheid U16
- Tussenrapportage opvang Stadsbrug
- Verslagen expertmeetings Bulgaarse arbeidsmigranten



# Bijlagen

## Groepsinterviews gemeente per thema

- **(Overlastgevende) dakloze EU-burgers:** Utrecht voor Iedereen, Koudweerregeling, Eropaf-team, Veiligheid, Toezicht en Handhaving, OOV.
- **Huisvesting:** Wonen en VTH.
- **Registratie en dienstverlening:** WIN-punt, Beleidsadviseur Burgerzaken en BRP-specialist.
- **Werkgevers en Uitzendbureaus:** Werk & Economie, WIN-punt en OOV.
- **Wijken:** Strategisch adviseur wijkveiligheid, Gebiedsmanager veiligheid wijk Zuid, Medewerker veiligheid wijk Zuid, Gebiedsmanager veiligheid - OOV Oost-Noordoost, Gebiedsmanager veiligheid West, Wijkadviseur Zuidwest Merwedekanaalzone en Dichterswijk, Wijkadviseur Kanaleneiland.
- **Zorg en welzijn:** Verpleegkundig specialist, Arts Volksgezondheid.

## Interviews extern

- Covebo (uitzendbureau)
- FNV
- Jellinek
- Juridisch Loket
- Leger des Heils
- Meldpunt Perspectief
- Otto Workforce (uitzendbureau)
- Stichting Goud
- Tussenvoorziening
- Ubuntuhuis
- Stichting Barka
- Vier sleutelfiguren (2x Bulgaars, 1x Pools, 1x Roemeens)
- Vier arbeidsmigranten (3x Pools, 1x Roemeens)



## Belangrijkste cijfers en definities

Wat verstaan we onder een EU-arbeidsmigrant in dit onderzoek?

**EU-burgers die naar Nederland komen om te werken in laagbetaalde sectoren in Utrecht of de regio**

Hieronder vallen EU-arbeidsmigranten die

1. In Utrecht (of regio) wonen
2. In Utrecht (of regio) werken
3. In Utrecht dakloos zijn

Aantal arbeidsmigranten in 2024 dat woont in Utrecht  
**10.305**  
(waarvan 51% EU)

Inclusief niet-geregistreerden is de totale schatting van wonende EU-arbeidsmigranten in Utrecht  
**10.000-15.000**

\* Uitgaande van de maalfactor van 2 tot 3x het aantal geregistreerden arbeidsmigranten



## Overzicht huidig beleid per domein

- **Registratie:** EU-arbeidsmigranten zijn beperkt in beeld via de BRP; veel staan alleen in de RNI, waardoor het aantonen van sociale rechten en toegang tot voorzieningen bemoeilijkt wordt.
- **Werk & economie:** Arbeidsmigratie komt **versnipperd** terug in beleid voor arbeidsmarkt en economie; sturing gebeurt vooral **indirect** (via NEx of omgevingsvisie).
- **Huisvesting:** EU-arbeidsmigranten zijn **geen expliciete doelgroep** in het **huisvestingsbeleid**. Binnen Utrecht zijn geen grootschalige locaties; regionaal is het aanbod **beperkt**, vooral op vakantieparken.
- **Dakloosheid:** Sinds 2023 doet Utrecht mee aan de **pilot kortdurende opvang voor EU-burgers**. Utrecht heeft sindsdien **verhoogde capaciteit** en een versterkte **ketenaanpak**. Landelijk is er een **Checklist gelijke behandeling**.
  - **Zorg & welzijn:** De focus ligt op **straat zorg** voor **dakloze migranten**; EU-arbeidsmigranten zijn **geen specifieke doelgroep** in **preventieve** zorg.
  - **Handhaving & toezicht:** Handhaving richt zich vooral op **overlast** door dakloze EU-arbeidsmigranten, o.a. door toeleiding naar zorg. Vanuit **Openbare Orde & Veiligheid:** Aanpak van **ondermijning** gericht op o.a. **huisjesmelken, mensenhandel, uitbuiting en illegale huisvesting**.
  - **Integratie:** EU-arbeidsmigranten zijn **niet inburgeringsplichtig** en komen niet voor in integratiebeleid. Het **WIN-punt** is sinds 1 januari 2025 geopend.

## Kansen & knelpunten

### Algemeen overzicht

#### Knelpunten

1. Er is onvoldoende grip op het daadwerkelijke aantal werkende en wonende EU-arbeidsmigranten in Utrecht en de regio (via de RNI en BRP), waardoor de **potentieel kwetsbare groep** niet op tijd bij de gemeente en andere eerstelijnsmedewerkers in beeld komt.
2. Er is onvoldoende zicht op **inleners en werkgevers** in de regio en onvoldoende mogelijkheid hier strategisch op te sturen, bijvoorbeeld via **regionale sturing arbeidsmarkt en economie** of afspraken over **goed werkgeverschap**.
3. Er zijn **onvoldoende preventieve maatregelen** om dakloosheid en complexe zorg onder EU-arbeidsmigranten te voorkomen.

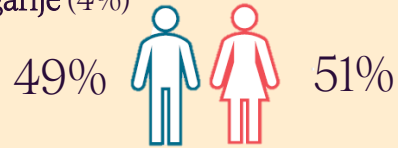
#### Kansen

- Zet in op domeinoverstijgende aanpakken om meer te kunnen sturen vanuit preventie, met name:
1. **Werk actiever samen met inleners en uitzendbureaus**, om afspraken te maken over registratie (RNI én BRP), goed werkgeverschap, huisvesting, integratie en hun zorgplicht.
  2. **Benut de bestaande U10-samenwerking** op het gebied van **economie, arbeidsmarkt en huisvesting** om kennis uit te wisselen over **sectoren** waar veel EU-arbeidsmigranten werken, te sturen op **nieuwe bedrijvigheid** en de gevolgen daarvan voor **huisvesting**, en om **waterbedeften** regionaal te voorkomen.
  3. Zet actief in op **preventief beleid op het gebied van zorg en bredere inbedding van EU-arbeidsmigranten en hun kinderen** zodat de informatiepositie en zelfredzaamheid van EU-arbeidsmigranten verbetert, kinderen eerder in beeld komen, en mogelijke kwetsbaarheden vroeger worden gesignaleerd.

## Wie zijn EU-arbeidsmigranten die werken of wonen in arbeidsmarktregio Utrecht?

- Top 5 EU-herkomstlanden
1. Polen (10%)
  2. Griekenland (6%), Italië (6%), Spanje (6%)
  3. Bulgarije (4%)

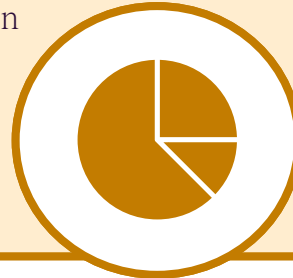
Het aandeel in de leeftijdsklasse **25-35 jaar** is het grootst: 40% en iets groter dan landelijk: **32%**



Arbeidsmigranten die tussen 2017 en 2019 zich inschreven bleven **relatief vaker korter dan één jaar** (18%) maar ook **relatief vaker langer dan vijf jaar** (44%)

## Kwetsbare EU-arbeidsmigranten in cijfers

Een deel van de **10.305** arbeidsmigranten die in Utrecht **wont** bevindt zich in een **potentieel kwetsbare positie**. Veel van hen komen uit Zuid-Europa, maar ook uit Polen en Bulgarije.



- Van de wonende arbeidsmigranten viel in 2024 een deel in een of meerdere kwetsbare groepen omdat zij:
1. via een **uitzendbureau** werkten: **15%**
  2. onder de CBS-**armoedegrens** verdienden: **35%**
  3. relatief **jong** of juist **oud** waren: **45%**
  4. **minder dan vijf jaar** in Utrecht werkten: **50%**

## Huidige procedure registratie

- Utrecht is een van gemeenten met een **RNI-loket**, waar EU-arbeidsmigranten zich kunnen inschrijven als **niet-ingezetene** om te kunnen werken.
- Zij hoeven **geen woonadres** op te geven; daarom is RNI **niet goed bruikbaar voor monitoring** van aantallen
- Net als elders in Nederland schrijven maar **weinig EU-arbeidsmigranten** zich na vier maanden in als ingezetene in de BRP- ook **uitschrijving gaat niet accuraat**
- Utrecht onderzoekt een **DigiD-loket** voor mensen zonder verblijfsadres.

## Kwetsbare EU-arbeidsmigranten buiten beeld

Een groot deel van de EU-arbeidsmigranten blijft buiten beeld omdat zij niet als ingezetene in de BRP zijn geregistreerd. Daardoor bouwen zij geen sociale rechten op of kunnen zij moeilijk aantonen dat zij wél rechthebbend zijn, wat hun kwetsbaarheid vergroot.

Specifieke zorgen gaan uit naar:

**Bulgaarse arbeidsmigranten**

**Dakloze EU-arbeidsmigranten met complexe problematiek**

**EU-arbeidsmigranten met laag opleidingsniveau, beperkte taal- en digitale vaardigheden**

## Arbeidsmigratie in beeld

### Knelpunt

Een grote groep staat te lang uitsluitend in de RNI, vaak door onwetendheid of druk van werkgevers.

De meest kwetsbare EU-arbeidsmigranten zijn **niet goed in beeld bij de gemeente** en kunnen moeilijk aantonen dat zij rechthebbend zijn.

Burgerzaken heeft geen middelen voor structurele monitoring of opschoning van RNI/BRP-registraties

### Kans

**Werk samen met werkgevers/uitzendbureaus voor correcte inschrijving**, via bijv. groepsgewijze inschrijvingen; Gebruik registratie in RNI én BRP als **contactmoment**.

**Verbeter inzage van RNI-gegevens voor monitoring EU-arbeidsmigranten**, gebruik meerdere bronnen.

Verhoog de **capaciteit van burgerzaken en het WIN-punt**, verbreed mogelijk de taken van het WIN-punt.

## Sectoren en ruimtelijke concentratie

Top 3 sectoren in de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht

1. Uitzendsector
2. Horeca
3. Zakelijke dienstverlening (bijv. schoonmaak)

Via de uitzendsector werken veel EU-arbeidsmigranten  
Logistiek, bouw en techniek, voedselsector (o.a. vleesverwerking)

Regionale concentratie van bedrijven met veel EU-arbeidsmigranten o.a.  
Industrieterreinen Lage Weide en Het Klooster, Nieuwegein, omgeving Woerden, omgeving Amersfoort



## Economische situatie

Aantal arbeidsmigranten in 2024 dat werkt in Utrecht

**12.280**  
(waarvan 66% EU)

De meeste geregistreerde arbeidsmigranten in 2024 in de arbeidsmarktregio verdienen tussen de:

**€30.000 - 40.000**

Aantal werkende arbeidsmigranten in Utrecht dat in 2024 onder de armoede grens verdient:

**3.660**

Het aandeel arbeidsmigranten dat in 2024 in de gemeente en de arbeidsmarktregio via een **uitzendbureau** werkt is **lager dan landelijk**.

## Werk en economie

### Visie en beleid

- EU-arbeidsmigranten als kwetsbare groep komen versnipperd terug in de arbeidsmarkt- en economische beleidsstukken; **uitvoering loopt vooral via het WIN-punt en Barka**. Indirect wel via de **Utrechtse NEx**, de **deelomgevingsvisie Lage Weide en regionale economische agenda**.
- Met de **NEx- en het activatieprogramma** wordt het Utrechtse bedrijfsleven gestimuleerd en getoetst op **duurzamer en maatschappelijker ondernemen**.
- Onder regie van de provincie wordt er gekeken of er bij **nieuwe bedrijvigheid een (huisvestings)effectrapportage rond EU-arbeidsmigranten** kan worden gehanteerd.
- **Goed werkgeverschap** wordt gestimuleerd maar is **geen bestuursrechtelijk instrument** en afhankelijk van inzet werkgevers.
- **Regionale samenwerking** richt zich vooral op **innovatie en maatschappelijke meerwaarde**, niet specifiek op arbeidsmigratie of de sectoren waarin zij veel werken.

### Kansen & knelpunten

#### Knelpunt

Er is **weinig zicht** op lokaal en regionaal opererende **uitzendbureaus en inleners**, waardoor sturing op o.a. goed werkgeverschap lastig is.

EU-arbeidsmigranten zitten relatief **vast** op de arbeidsmarkt in kwetsbare posities, maar hebben ook veel onbenutte **potentie**.

Door de **arbeidsmarktcrapte** en het economische belang van sectoren als **logistiek, bouw, techniek en voedselproductie**, blijft de **vraag** naar EU-arbeidsmigranten in deze sectoren structureel hoog.

#### Kansen

Beleg een **samenwerkingsnetwerk** met inleners en gecertificeerde uitzendbureaus, bijv. een convenant.

Neem EU-arbeidsmigranten **structureel** op in economische en arbeidsmarktvisies; Investeer in hun **mogelijkheden** tot **ontwikkeling** naar **tekorten** via o.a. scholing en informatie mogelijkheden, bijv. via het nieuwe werkcentrum;

Maak arbeidsmigratie een **regionaal economisch en arbeidsmarktthema**, bijvoorbeeld in de vernieuwde **Regionale Economische Agenda** en stimuleer de provincie de **effectrapportage** uit te werken.

## De cijfers

De meeste arbeidsmigranten wonen in **Zuidwest** (1.850), **Noordwest** (1.480) en **Overvecht** (1.315). In **Leidsche Rijn** vond de sterkste **absolute groei** plaats (+230).

In de arbeidsmarktregio woont:  
**87%** in een huurwoning

en is:

**31%** een 1-persoonshuishouden,  
**28%** een stel zonder kinderen  
**24%** een stel met kinderen

## Visie & beleid

- **Geen specifieke huisvestingsvisie** gericht op EU-arbeidsmigranten
- Erkenning **flinke opgave** huisvesting EU-arbeidsmigranten
- EU-arbeidsmigranten vanuit de provincie aangemerkt als **aandachtsgroep** en regionale afspraken om een **evenredige spreiding** over gemeenten te organiseren, maar in de praktijk komt hier weinig van terecht.
- **Wet Goed Verhuurderschap** geldt ook voor EU-arbeidsmigranten



## Woonbeeld

- **Woonplaats:** de meeste EU-arbeidsmigranten zijn woonachtig in **Utrecht, gevolgd door Nieuwegein en Amersfoort**. In deze gemeenten vond tussen 2010 en 2024 een gemiddelde jaarlijkse groei plaats van 6-8%.
- **Grootschalige huisvestinglocaties** zijn er niet in Utrecht (stad). In de regio is er **beperkt aanbod**, zoals een vakantiepark in Maarsse en een locatie in Nieuwegein.
- **Huisvesting short-stayers** vaak verbonden aan bedrijf waar zij werkzaam zijn, kamers met gedeelde voorzieningen. **Mid- en longstayers** vestigen zich vaker in studio's, appartementen, flex- en recreatiewoningen.
- Veel EU-arbeidsmigranten wonen in **slecht onderhouden en gedeelde huurwoningen in de private sector, met name in Kanaleneiland en Overvecht**.

## Kansen & knelpunten

### Huisvesting: *algemeen*

#### Knelpunt

**Hoge druk op de woningmarkt** leidt tot keuzes welke aandachtsgroepen wel/niet voorrang krijgen. Verkamering kan leiden tot meer EU-arbeidsmigranten in wijken met lage WOZ-waardes, waardoor het risico op overbewoning toeneemt en de leefbaarheid in de wijk daalt.

**Beperkt zicht en beperkte VTH-capaciteit** maken dat vooral **reactief** op meldingen wordt gehandhaafd; proactief optreden bij signalen van overtredingen is lastig.

**Handhaving op** overbewoning kan op langere termijn zorgen voor minder uitbuiting, maar kan ook leiden tot **uithuiszetting EU-arbeidsmigranten**

Meldpunt **Goed Verhuurderschap** wordt weinig gebruikt door onwetendheid en angst, waardoor structurele misstanden onder de radar blijven.

#### Kansen

**Maak EU-arbeidsmigranten aandachtsgroep** (lokaal én regionaal) in huisvestingsbeleid en betrek huisvesters en werkgevers zodat spreiding, sociaal beheer en kwaliteitseisen beter kunnen worden gestuurd.

**Gebruik RNI/BRP-verbeteringen** (registratie & opschoning) om (illegale) **huisvesting** en slechte **woonomstandigheden proactief** in beeld te krijgen;  
**Breidt capaciteit voor proactieve handhaving** uit op basis van dit betere zicht.

**Beboet** eerst de verhuurder, zorg bij uithuiszetting voor **passende opvang**.

Samenwerking **Juridisch Loket, WIN-punt**, maar ook **buurtteams, gebiedsmanagers** - maak duidelijk dat het mogelijk is om **veilig en anoniem** te kunnen melden.

## Visie & beleid

- Utrecht neemt sinds 2023 **deel aan de pilot dakloze EU-arbeidsmigranten** die geen toegang hebben tot de maatschappelijke opvang.
- De **Tussenvoorziening** biedt **nachtopvang (Stadsbrug)**. Daarnaast zijn er **enkele 24-uurs plekken** en organiseert het **Leger des Heils inloopvoorzieningen**.
- De **versterkte ketenaanpak** is gericht op opvang, zorg en activering.
- Er wordt momenteel geëxperimenteerd met de **Checklist Gelijke Behandeling**
- **Outreachinge aanpak en re-integratie** o.a. via gecoördineerde samenwerking Barka, Jellinek, politie en handhaving (in Eropaf-team)
- Pilot voorbehouden aan niet-rechthebbenden, onder voorwaarden dat men **actief meewerkt** aan perspectief en uitstroom (werk, terugkeer herkomstland, detox)
- **Landelijke lobby** voor meer middelen en preventie
- Inzet **koudweerregeling (KWR)** bij extreme weersomstandigheden

## Cijfers

Per kwartaal **±250** dakloze EU-arbeidsmigranten in Utrecht

In de eerste 6 maanden van 2025 heeft Barka **535** unieke personen ontmoet (niet altijd dakloos). Daarvan hebben zij **48%** ondersteund bij zoektocht naar werk en **11%** bij terugkeer naar herkomstland.

Aandeel EU-arbeidsmigranten bij de KWR in 2024 was **61%**



## Kansen & knelpunten

### Huisvesting (dakloosheid)

#### Knelpunt

**Stijgend aantal dakloze EU-arbeidsmigranten** in Utrecht terwijl samenhangend landelijk beleid, voldoende financiering en voldoende capaciteit van hulpverlening in Utrecht ontbreken.

Toenemende **complexiteit**: multi-problematiek waaronder psychische- en verslavingsproblematiek, vermenging met andere harddrugsgebruikers op straat  
**Onvoldoende passende opvang**: mensen met zware zorgvragen en EU-arbeidsmigranten met nog veel perspectief zitten nu samen in de nachtopvang, waardoor ondersteuning tekortschiet en het risico op afglijden toeneemt.

Een deel **mijdt opvang, KWR of hulp** omdat ze niet terug willen keren, door psychische problemen, onveiligheid, verslaving, etc. Buitenslapers worden niet meer beboet, waardoor ze ook minder goed in beeld komen bij handhaving en toezicht.

**Checklist Gelijke Behandeling** is arbeidsintensief en er zijn **geen extra middelen** voor.

#### Kans

Op langere termijn inzetten op **dekkend regionaal/nationaal registratiesysteem van (dakloze) EU-arbeidsmigranten**. Blijf daarnaast **landelijk lobbyen** voor voldoende middelen om **(herhaalde) dakloosheid te voorkomen**.

**Meer 24-uurs opvang voor** twee sporen (1) **24-uursopvang met detox** en langdurige nazorg voor multiproblematiek; (2) **korte, stabiele 24-uurs** opvang met snelle koppeling naar werk/woonopties voor EU-arbeidsmigranten met veel perspectief. Werk hierin goed samen met G4-steden, herkomst-communities en werkgevers/uitzendbureaus voor vervolgplekken.

**Versterk (ervaringsdeskundige/cultuursensitieve) outreach** (bijv. eenzelfde soort opzet als het Eropafteam buiten het centrum) & borg laagdrempelige toegang tot GGZ, ook voor onverzekerden.

**Meer hulp bij toegang arbeidsverleden** (bijv. Suwinet), richt **Wmo-middelen** hierop in.

## Visie & beleid

- Zorgvisie en specifiek beleid gericht op EU-arbeidsmigranten lijkt te **ontbreken**. In het algemeen staat de **humanitaire benadering** voorop: kwetsbare EU-arbeidsmigranten krijgen zorg op basis van het principe van universele mensenrechten.
- Focus op straatzorg, beperkte focus en zicht op preventieve zorg.
- **WIN-punt** verstrekt informatie en advies, doorverwijzing indien nodig.

### *Omtrent dakloosheid:*

- **Eropaf-team** richt zich op overlastgevende personen, waaronder (dakloze) EU-burgers. Zij leiden hen waar mogelijk toe naar zorg.
- Naast een herstelhuis voor dakloze EU-arbeidsmigranten is er een sinds najaar 2025 een **24-uursvoorziening** waar kwetsbare vrouwen aan herstel werken.
- **Procesregisseur** dakloze EU-arbeidsmigranten en ongedocumenteerden - werkt aan oplossingen complexe casuïstiek.

## Cijfers en feiten

Veelvoorkomende problematiek:

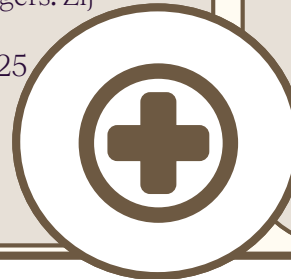
**Alcohol- en drugsverslaving, onbehandelde psychische en lichamelijke aandoeningen, eenzaamheid, vermoeidheid**

Van alle dakloze EU-arbeidsmigranten bij de KWR had 80% **geen zorgverzekering** in 2025 (KWR, 2024/2025)

Zorgvragen bij o.a. Barka voornamelijk uit vragen over inschrijving **zorgverzekering** en **huisarts** (2025)

Drempels toegang tot (preventieve) zorg:

**Taal- en cultuurbarrières, wantrouwen en geen of moeite met inschrijven bij zorgverzekering**



## Zorg en welzijn

## Kansen & knelpunten

Knelpunt	Kans
<b>Specifieke zorgvisie en beleid ontbreken.</b> Hiervoor is zicht nodig op zorgbehoeften: voor daklozen is dat er al grotendeels, maar voor niet-daklozen kan dit beter.	Bepaal in een <b>zorgvisie</b> hoe Utrecht zich - binnen landelijke kaders - wil verhouden (vooral preventief) tot deze doelgroep; bouw voort op onderzoek en adviezen van <b>Pharos</b> . Breng daarbij ook de <b>zorgbehoefte van EU-arbeidsmigranten</b> beter in kaart.
<b>Preventieve zorg</b> , o.a. door ontbreken inschrijving reguliere zorg, geen of moeilijk aan te tonen opbouw van sociale rechten, en beperkt zicht op werkende zorgbehoevenden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blijf inzetten op <b>landelijke lobby integrale aanpak ter preventie</b> van urgente zorg, ook om <b>afhankelijkheid</b> van werkgever/uitzendbureau te verminderen;</li> <li>• Laagdrempelige toegang GGZ en huisarts;</li> <li>• <b>Investeer in preventie</b> van verslaving en ondersteuning bij (ongewenste) zwangerschappen onder EU-arbeidsmigranten;</li> <li>• Werk <b>gericht samen met inleners en uitzendbureaus</b> om te sturen op <b>zorgplicht</b>.</li> </ul>
<b>Druk op hulpverleners</b> (straatverpleegkundigen, Barka) en <b>algemene voorzieningen</b> hoog. Voldoende capaciteit ontbreekt.	<b>Uitbreiden capaciteit</b> hulpverleners en uitbreiden <b>outreachinge aanpak</b> . Belangrijk is inzet gecoördineerde samenwerking met uitbreiding naar de wijken, net als bij samenwerking Barka, Jellinek, politie en handhaving in het Eropaf-team dat in het centrum actief is.
<b>Duurzaam (verslavings)herstel is lastig</b> door ontbreken zorgverzekering, beperkte opvang en nazorg: vaak 24-uursopvang nodig om stabiele basis (her)op te bouwen.	<b>Uitbreiding 24-uurs opvang met detox</b> en <b>specialistische nazorg</b> .
Weinig zicht op <b>gezondheid kinderen</b> EU-arbeidsmigranten.	<b>Werk samen</b> met buurtteams, sleutelfiguren, wijken, consultatiebureaus en scholen.

## Aanpak

- Handhaving op basis van bestaande landelijke wet- en regelgeving door de **Nationale Arbeidsinspectie en Huurinspectie** (ondersteund door de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit).
- Bij de aanpak van overlast door (dakloze) EU-arbeidsmigranten is de insteek **zorg, en alleen bij aanhoudende overlast handhaven**. Bij ernstige overlast waarschuwing en verwijdering van locatie. Belangrijke rol OCV (**Overlastgevende Criminele Vreemdelingen**) door grenzen stellen en bieden perspectief (i.s.m. **Eropaf-team**).
- Sinds 2026 mag er **niet meer beboet** worden op buitenslapers

## Aantal meldingen

**993** overlastmeldingen gerelateerd aan dak- en thuislozen in 2018 en **2.427** in 2023

Gebiedsmanagers zien een sterke toename van meldingen over (dakloze) EU-arbeidsmigranten.



## Signalen van/over EU-arbeidsmigranten

- **Op de werkvloer:** uitbuiting, ‘koppelbazen’ die arbeidsmigranten uitbuiten via werk en huisvesting, uitsluiting en discriminatie.
- **Op woongebied:** illegale verhuur (sociale) huurwoningen, overbewoning, slechte woonomstandigheden, hoge boetes of salarisinhoudingen na onaangekondigde huisinspecties door werkgever en uithuiszetting na stopzetten tijdelijk arbeidscontract of zwangerschap. Velen zijn angstig om te melden vanwege afhankelijkheid werkgever.
- **Onder dakloze EU-arbeidsmigranten op straat:** meldingen over drank- en drugsgebruik op hotspots (en steeds meer in de wijken daaromheen), rondslingerend (drugs)afval, winkeldiefstal, ruzies op straat en beroving van paspoorten.

## Kansen & knelpunten

### Toezicht en handhaving

#### Knelpunt

**Terughoudendheid** om **misstanden** te melden door **afhankelijkheid, onwetendheid** en **angst**; daardoor **weinig zicht** op problemen en zijn huiscontroles en gerichte interventies lastig.

Ondermijning en toezicht werk en huisvesting zijn vaak **op casueel niveau** - vooral boven **horeca panden**. Het is moeilijk een structureel beeld te krijgen.

**Overlast** door dakloze EU-arbeidsmigranten neemt toe. Degenen die **overdag** nergens terecht kunnen of **stoppen met een (zorg)traject** blijven vaak op straat, soms met **veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek** als gevolg. Problematiek breidt zich ook uit naar wijken.

**Wegsturen** van dakloze EU-arbeidsmigranten op locaties leidt vaak tot **onbegrip en agressie**, met veiligheid medewerkers in het geding. Wordt door EU-arbeidsmigranten als discriminerend ervaren.

**Handhaving op woonovertredingen** is vooral **reactief**, omdat proactieve woninginspecties door **beperkte capaciteit** beperkt uitgevoerd kunnen worden. Ook bij OOV en de NLA is de capaciteit beperkt.

#### Kans

Opleiden boa's en buurtteams door bijv. NLA en FairWork en trek op met **sleutelfiguren en ketenpartners**. Betrek hen ook om te helpen bij **vroege signalering**.

**Werk samen met de NLA en RIEC, en bereid met hen voor op de Wtta**. Ditzelfde geldt voor de **Wet strafbaarstelling ernstige misstanden** op de werkvloer.

**Breid 24-uursopvang uit** en overweeg een **dagbestedingscentrum** (basisbehoeften + perspectief) om dagverblijf te bieden en overlast te verminderen.

Zet een dergelijke samenwerking als het Eropaf-team ook **buiten het centrum** in: **multidisciplinair** (OOV, Barka, Jellinek, politie, handhaving) met **zorg en handhaving en de-escalatie als uitgangspunt**.

Maak **meer middelen vrij** bij zowel VTH als OOV om **proactief** te handelen op zowel **werk als woontoezicht**, op basis van signalen van misstanden bij ketenpartners. Blijf inzetten op lobby op vergroting capaciteit van NLA.

## Algemeen beeld

**44% van de arbeidsmigranten** blijft langer dan vijf jaar. Voor deze groep is goede inbedding essentieel.

EU-arbeidsmigranten weten **de weg naar gemeentelijke en landelijke instanties** onvoldoende te vinden.

Belangrijkste hulpvragen WIN-medewerkers: **problemen met werkgevers, uitkeringen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en zorgverzekeringen**

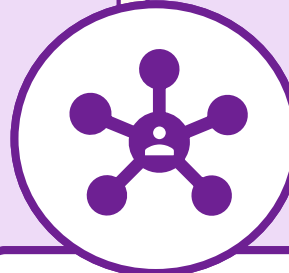
## Kinderen van EU-arbeidsmigranten

Aantal kinderen van BRP-geregistreerde arbeidsmigranten in Utrecht

**2.455**

Waarvan met twee internationale ouders **24%**

De **kinderen** van EU-arbeidsmigranten die niet in de BRP staan ingeschreven zijn slecht in beeld bij JGZ en leerplicht.



## Integratie

## Beleed en bestaande initiatieven

- Sinds 2025 is er bij Utrecht International Centre een **WIN-punt** ingericht waar EU-arbeidsmigranten **laagdrempelig en in hun eigen taal informatie** kunnen krijgen. Waar nodig worden ze doorverwezen naar **gemeentelijke diensten**.
- Daarnaast wordt samengewerkt met het **Juridisch Loket** en de FNV
- Hier werken nu medewerkers die **Pools, Roemeens en Bulgaars** spreken.
- WIN-punt medewerkers proberen EU-arbeidsmigranten ook op **werkplekken** te bereiken.
  - EU-arbeidsmigranten zijn **niet-inburgeringsplichtig**, en komen daardoor **niet via reguliere doorverwijzers bij taalaanbieders** terecht.
  - In het **Uitvoeringsprogramma Basiseducatie Volwassenen 2023-2026** worden EU-arbeidsmigranten genoemd; voor doorverwijzing naar taalaanbieders wordt vooral naar het **WIN-punt** verwezen.

## Kansen & knelpunten

### Knelpunt

In Utrecht zijn (nog) **geen actieve sociale netwerken of organisaties** voor een door EU-arbeidsmigranten.

EU-arbeidsmigranten beslissen niet bewust dat ze langer in Utrecht (of Nederland) blijven, en kiezen er **niet voor Nederlands** te leren of een **vervolgopleiding** te doen.

Weinig EU-arbeidsmigranten schrijven zich in bij een **huisarts, tandarts of geboortezorg** door gebrek aan **toegankelijke informatie, culturele barrières** en problemen met een **zorgverzekering**.

Niet-ingeschreven kinderen blijven buiten het zicht van JGZ en leerplicht. Hun situatie op het gebied van gezondheid, veiligheid en onderwijs onvoldoende bekend zijn.

Het **WIN-punt** bereikt **nog niet alle gemeenschappen** goed en krijgt niet altijd toegang tot de werkvloer.

### Advies

Ondersteun en werk samen met **laagdrempelige gemeenschapsinitiatieven** via sleutelfiguren, winkels, kerken, etc.

Stimuleer werkgevers om **taallesen aan te bieden op de werkvloer**, onder werktijd, maar biedt ook laagdrempelige mogelijkheden om Nederlands te leren voor volwassenen buiten werk.

Werk samen met **scholen, JGZ, WIN-punt en sleutelpersonen** om het **aantal kinderen en hun ondersteuningsbehoeften** beter in beeld te krijgen. Benut **bestaande adviezen** van o.a. Pharos en Risbo, investeer in **cultuursensitieve voorlichting** aan professionals, en blijf landelijk **lobbyen** voor **extra middelen voor scholen** waar relatief veel kinderen van EU-arbeidsmigranten naartoe gaan.

**Verhoog de capaciteit van het WIN-punt en werk samen met grote inleners** en uitzendbureaus om toegang te krijgen tot de werkvloer, bijv. via een convenant. Maak het WIN-punt breder bekend bij andere hulporganisaties.