



## **Cahier 2013-6**

# Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa

Resultaten uit een kwalitatief onderzoek

B. van Gestel  
E.K. van Straalen  
M.A. Verhoeven

m.m.v. R.F.D. Kouwenberg

**Cahier**

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

## Voorwoord

Het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is sinds 2003 sterk gestegen. Nederlandse werkgevers zijn over het algemeen positief over de komst van de nieuwe groep werknemers omdat moeilijk vervulbare vacatures nu kunnen worden opgevuld. Deze arbeidsmigratie kent echter ook een aantal negatieve aspecten. In dit rapport wordt de aard van de overlast in kaart gebracht die gerelateerd kan worden aan arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa, alsmede het gevoerde lokale beleid om die overlast te bestrijden en de lacunes daarbij. Het gaat enerzijds om woonoverlast en anderzijds om overlast als gevolg van dakloosheid van migranten uit Midden- en Oost-Europa.

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op de kennis en ervaringen van lokale overheidsfunctionarissen – uit grote steden en kleine dorpen – die vanwege de aard van hun werk direct en vrijwel dagelijks te maken hebben met de betreffende overlastproblematiek. In interviews hebben zij uitvoerig verteld over de dagelijkse beleidspraktijk, de wijze waarop beschikbare instrumenten worden ingezet en de problemen die zij daarbij ervaren. Informatie uit de interviews is voor dit onderzoek aangevuld met informatie uit (beleids)documenten.

Mede namens de auteurs wil ik alle functionarissen van politie, gemeente en hulpverlening bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Ook de geïnterviewde functionarissen van andere organisaties (uitzendbureaus, recreatieparken, bewonersorganisaties en ondernemersvereniging) bedank ik hartelijk voor hun medewerking. De geïnterviewden worden in dit rapport niet bij naam genoemd maar wij zijn hen zeer erkentelijk voor de bereidheid om mee te werken en over hun ervaringen te vertellen. Daarnaast wil ik alle leden van de begeleidingscommissie hartelijk bedanken voor hun bijdragen aan dit rapport.

Prof. Dr. Frans Leeuw  
Directeur WODC



# Inhoud

## **Samenvatting – 7**

### **1 Inleiding – 19**

- 1.1 Doelstelling en vraagstelling – 20
- 1.2 Methode van onderzoek en gegevensverzameling – 21
- 1.3 Opbouw van het rapport – 23

### **2 Wonen en overlast – 25**

- 2.1 Inleiding – 25
- 2.2 Krappe huisvesting, gehorige woningen – 27
- 2.3 Tijdelijk verblijf en binding met de wijk – 29
- 2.4 Onderlinge ruzies en lage aangiftebereidheid – 31
- 2.5 Overmatig alcoholgebruik – 32
- 2.6 Gebrek aan privacy en de openbare ruimte – 34
- 2.7 Wijken en een cumulatie van problemen – 36
- 2.8 Excessieve woonsituaties en huisjesmelkerij – 38

### **3 Woonoverlast en de lokale beleidspraktijk – 41**

- 3.1 Inleiding – 41
- 3.2 Meldingen van burgers en meldpunten – 41
- 3.3 Aanspreken en huisbezoek – 42
- 3.4 Alcoholverbod en politieoptreden in de nabije woonomgeving – 47
- 3.5 Woningcontroles en interventieteams – 49
- 3.6 Beëindigen (illegale) kamerverhuur – 55
- 3.7 Sluiting pand vanwege brandgevaar – 63
- 3.8 Zelforganisatie buurtbewoners en wederzijds begrip – 66
- 3.9 Huismeesters en huisregels – 68
- 3.10 Parkeerdruk en het innen van parkeerboetes – 73

### **4 Dakloosheid, overlast en lokaal beleid – 77**

- 4.1 Inleiding – 77
- 4.2 Achtergrond van dakloosheid – 78
- 4.3 Opvangplekken voor daklozen uit Europa – 81
- 4.4 Slaapplaatsen en verblijfsplaatsen buiten de opvang – 84
- 4.5 APV-verboden en politieoptreden in stedelijke openbare ruimten – 87
- 4.6 Terugkeer – 94

### **5 Slotbeschouwing – 101**

- 5.1 Aanpak van faciliteerders – 101
- 5.2 Zorgvoorzieningen en de inzet van politie – 103
- 5.3 Vroegtijdig ingrijpen – 104
- 5.4 Tot slot – 105

## **Summary – 107**

## **Literatuur – 119**

**Bijlagen**

- 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie — 121
- 2 Overzicht sleutelinformanten — 123

## Samenvatting

Op 1 mei 2007 is de Nederlandse arbeidsmarkt voor mensen uit Midden- en Oost-Europese landen opengesteld. Het gaat om de landen die per 1 januari 2004 lid zijn geworden van de Europese Unie, te weten Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Letland, Estland en Litouwen. Het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa is als gevolg van de openstelling van grenzen sterk gestegen. Cijfers van het CBS laten zien dat begin 2007 ten minste 139.090 Midden- en Oost-Europeanen als inwoner (GBA) of werknemer (UWV) geregistreerd stonden, begin 2012 waren dat er inmiddels 236.620. De cijfers laten verder zien dat het grootste gedeelte van de migranten uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland werkt en dat de meeste migranten afkomstig zijn uit Polen.

Nederlandse werkgevers zijn over het algemeen positief over de komst van de nieuwe groep werknemers omdat moeilijk vervulbare vacatures hierdoor kunnen worden opgevuld. Nieuwe arbeidsmigranten dragen zo bij aan de groei van de Nederlandse economie. Naast deze positieve aspecten, kleven er ook negatieve aspecten aan de recente arbeidsmigratie. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat zij te kampen hebben met problemen die veroorzaakt worden door de komst van de migranten. Gewezen wordt op de uitbuiting van arbeidsmigranten, zowel door malafide uitzendbureaus als door huisjesmelkers. Daarnaast wordt gesignaleerd dat sprake is van overlast en verstoering van de openbare orde.

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven meer aandacht te willen voor de overlast- en openbare orde problemen binnen gemeenten, die gerelateerd kunnen worden aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Hoewel de aanpak hiervan primair de verantwoordelijkheid is van gemeenten, is in de beleidsagenda 2012 van de Minister van Veiligheid en Justitie opgetekend dat *'het Rijk samen met gemeenten gericht en waar nodig met verhoogde inzet van het bestaande instrumentarium, overlast als gevolg van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zal aanpakken'* (TK 2011-2012, 33 000 VI, nr. 2). Om dat op effectieve wijze te kunnen doen, is het WODC gevraagd om de aard van de overlast op lokaal niveau in kaart te brengen alsmede het gevoerde lokale beleid en de behoeften van gemeenten.

### *Doelstelling, vraagstelling en werkwijze*

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen in hoeverre lokale overheidsactoren uit de voeten kunnen met bestaande bevoegdheden en middelen om overlastproblemen aan te pakken die gerelateerd zijn aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. De vraag naar bevoegdheden en instrumenten van gemeenten om deze overlast aan te pakken, is opgesplitst in drie deelvragen:

- Wat is de aard van de overlastproblemen in Nederlandse gemeenten die gerelateerd zijn aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa?
- Op welke wijze pakken lokale overheidsactoren deze problemen aan? Van welke bevoegdheden en middelen maken zij gebruik om de problemen tegen te gaan?
- Ondervinden gemeenten lacunes bij de aanpak van overlast en zo ja, welke? Welke bevoegdheden of middelen worden gemist/welke problemen kunnen thans niet adequaat worden aangepakt?

Het gaat in dit onderzoek primair om de ervaringen van lokale overheidsactoren en de handelingsstrategieën die in de lokale praktijk worden toegepast. De vraag naar de omvang van het overlastprobleem zal in dit onderzoek niet worden beantwoord, de vraag naar de mate waarin arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa over-

last veroorzaken, komt evenmin aan de orde. Er zijn tot dusver geen harde cijfers beschikbaar over overlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Het verzamelen van dergelijke gegevens vergt een geheel andere onderzoeksopzet en valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Voor dit onderzoek zijn tien gemeenten geselecteerd: de vijf grote steden (G5), twee middelgrote gemeenten (30.000-60.000 inwoners) en drie kleine gemeenten (<30.000 inwoners). Op deze wijze is getracht de variatie in problematiek en beleid zo goed mogelijk in kaart te brengen.

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op semi-gestructureerde interviews met sleutelinformanten (functionarissen van gemeente, politie en hulpverlening) en op inhoudsanalyse van beleidsdocumenten. Bijlage 2 van dit rapport geeft een overzicht van de 92 sleutelinformanten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. Aanvullend op de interviews hebben we in de tien gemeenten observaties verricht in wijken en op locaties waar de problematiek zou spelen. In de meeste gemeenten is een aantal uur meegelopen met een wijkagent en zijn korte 'veldwerkgesprekken' gevoerd tijdens het meelopen. In één grote stad is tevens meegelopen met een GGD-veldwerker. Alle interviewverslagen zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma MaxQDA, een programma dat is ontwikkeld voor de verwerking en analyse van tekstbestanden en kwalitatief onderzoeksmateriaal.

Dit onderzoek vond grotendeels plaats voordat de Nationale Politie in 2013 werd geïnstalleerd. In dit rapport worden daarom nog begrippen gehanteerd uit de periode voor installering van de Nationale Politie.

Vrijwel alle gesproken politie- en gemeentefunctionarissen benadrukten tijdens het interview dat het met de meeste arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa goed gaat en dat de meesten van hen geen overlastproblemen veroorzaken. De overlast die in het rapport aan de orde komt, heeft volgens geïnterviewden betrekking op een klein deel van de arbeidsmigranten. Door de vraagstelling van dit onderzoek zoomen we in dit rapport echter in op situaties, omstandigheden en gedragingen die leiden tot overlast.

In deze samenvatting behandelen we de onderzoeksvragen in twee delen. In het eerste deel komt overlast en lokaal beleid aan bod die gerelateerd is aan wonen (hoofdstuk 2 en 3), in het tweede deel (hoofdstuk 4) overlast en lokaal beleid die gerelateerd is aan dakloosheid van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Die indeling wordt gehanteerd omdat uit het onderzoek naar voren komt dat de overlast samenhangt met grofweg twee typen omstandigheden. In de eerste plaats gaat het om overlast vanuit en rondom woonpanden waar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa gehuisvest zijn. In de tweede plaats gaat het om overlast die gerelateerd is aan dakloze (arbeids-)migranten uit Midden- en Oost-Europa. Het gaat om twee vormen van overlast die qua aard en het daaraan gekoppelde overlastbeleid van elkaar verschillen. Bij de hoofstukindeling hebben we ons daarom laten leiden door dat verschil tussen *woonoverlast* enerzijds en overlast als gevolg van *dakloosheid* anderzijds.



## Wonen, overlast en lokaal beleid

### Aard van de woonoverlast

Woonoverlast wordt door geïnterviewde sleutelinformanten onlosmakelijk verbonden met de krappe huisvesting van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa en met de (illegale) kamergewijze verhuur van oude gehorige woningen. Het gaat dan om panden en appartementen waar te veel mensen wonen (overbewoning) en om recreatiewoningen en oude slecht onderhouden hotels waar migranten verblijven. Bij geluiden die voor overlast zorgen, gaat het in de eerste plaats om 'leefgeluiden'; geluiden die met een levensritme en levensstijl te maken hebben en met het verblijf van veel mensen in een woning. Daarnaast is het onjuist deponeren van afval iets dat in de meeste gemeenten door sleutelinformanten wordt genoemd als vorm van woongerelateerde overlast. Woonoverlast wordt vooral in verband gebracht met migranten die hier tijdelijk verblijven en na een korte periode van hard werken weer teruggaan. Ze hebben weinig binding met de wijk en wonen vaak kamergewijs. Permanent gehuisveste arbeidsmigranten worden door sleutelinformanten over het algemeen niet in verband gebracht met overlast.

Verder stellen veel geïnterviewde sleutelinformanten dat overlastgevend gedrag sterk samenhangt met excessief drankgebruik van – met name – Poolse arbeidsmigranten. Ook rijden onder invloed en onveilig rijgedrag worden in deze context door sleutelinformanten als probleem genoemd. Een ander punt dat in alle kleine gemeenten en in sommige grote gemeenten door geïnterviewde sleutelinformanten wordt aangehaald, zijn ruzies en gewelddadigheden die nu en dan plaatsvinden tussen arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in of rondom een woonpand of op een recreatiepark. Hoewel het primair ruzies en gewelddadigheden betreft tussen arbeidsmigranten onderling en er volgens politiefunctionarissen geen mensen met een andere nationaliteit bij betrokken zijn, kan het buurtbewoners of buurtrecreanten een onveilig gevoel bezorgen.

Kleine behuizing en een gebrek aan privacy worden genoemd als factoren die ertoe kunnen leiden dat arbeidsmigranten in hun vrije tijd de straat opgaan. Bij ontmoetingen in de openbare ruimte wordt over het algemeen veel alcohol gedronken, zo stellen geïnterviewden. Geluidsoverlast op pleintjes, in speeltuintjes en parkjes en in de buurt van supermarkten kan daarvan een gevolg zijn, evenals vervuiling door het afval dat wordt achtergelaten.

In grote steden zijn arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa vaak gehuisvest in wijken waar ook andere sociale problemen spelen zoals werkloosheid, verloedering en criminaliteit. Overlast is in die stadswijken geen nieuw verschijnsel. Wel kan de problematiek die gepaard gaat met de komst van een nieuwe groep (tijdelijke) arbeidsmigranten extra druk leggen op de toch al kwetsbare wijk en bestaande leefbaarheidsproblemen doen versterken.

Tot slot spreken veel geïnterviewde sleutelinformanten in de context van woonoverlast over het misbruik dat van arbeidsmigranten wordt gemaakt door verhuurders van woonruimte. Zij stellen dat arbeidsmigranten vanwege hun kwetsbare en afhankelijkke positie een verhoogd risico lopen om in illegale en (brand-)gevaarlijke situaties terecht te komen.

### Woonoverlast en de lokale beleidspraktijk

De lokale aanpak van woonoverlast die gerelateerd is aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is in principe niet anders dan de bestrijding van overlast die door andere groepen wordt veroorzaakt. Wel kunnen specifieke kenmerken van gehuisveste EU-migranten en de omstandigheden waarin ze leven van invloed zijn op de aanpak of op gevolgen van het in te zetten beleid.

### **Huisbezoeken (wijk-)politie**

De politie past in de praktijk verschillende handelingsstrategieën toe na een melding over woonoverlast, afhankelijk van de situatie die men bij de woning aantreft en de routines die door de agent en binnen de politie zijn ontwikkeld; van praten, afspraken maken, waarschuwen, tot het meenemen van de geluidsinstallatie, het bellen van de werkgever en het wegsturen van bezoekers uit een pand. Met de reguliere politiebevoegdheden – op basis van artikel 3 van de Politiewet – kan de politie een vrijblijvend huisbezoek afleggen, informatie inwinnen over de aard van de overlast en mensen aanspreken. Een deel van de overlast wordt volgens geïnterviewden door zo'n huisbezoek op dat moment gestopt. Als het gaat om overlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, zijn er twee aspecten die het aanspreken van mensen aan huis bemoeilijken, namelijk de beschonken toestand waar mensen in een overlastgevend pand in kunnen verkeren en het niet spreken van een gemeenschappelijke taal.

### **Taal**

In verschillende gemeenten zijn acties ondernomen om de taalbarrière tussen politiemensen en arbeidsmigranten te overbruggen. Lokale initiatieven richten zich voornamelijk vooral op de Poolse taal omdat Poolse arbeidsmigranten in de overgrote meerderheid zijn in de totale groep arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Polen zijn opgeleid tot Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's), Poolse vrijwilligers worden door de politie ingezet, informatiefolders zijn vertaald in de Poolse taal en informatiepunten zijn opgericht met daaraan gekoppelde spreekuren. Voor een goed begrip van de lokale regels en gewoonten is het gebruik van de taal van arbeidsmigranten volgens veel geïnterviewden onontbeerlijk, met name als het gaat om migranten die hier tijdelijk verblijven.

### **Alcoholverbod en politieoptreden in de nabije woonomgeving**

In alle onderzochte gemeenten zijn door het gemeentebestuur via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gebieden aangewezen waar het verboden is om alcohol te drinken. In veel gemeenten bestonden dergelijke gebieden al. Als het gaat om overlast nabij woningen, zijn recent ook gebieden aangewezen vanwege overlast die gerelateerd is aan alcoholgebruik van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Het gaat dan om speeltuintjes, parkjes en pleintjes en gebieden rondom supermarkten. Dat alcoholverbod wordt wisselend gehandhaafd en op verschillende manieren ingezet om overlast te bestrijden. In het algemeen wordt geen proces verbaal geschreven als geen sprake is van overlastgevend gedrag, zo stellen politiefunctionarissen uit zowel steden als dorpen. Als wel sprake is van overlastgevend gedrag in de openbare ruimte vanwege alcoholgebruik, wordt soms geverbaliseerd. Uit de interviews maken we op dat verbaliseren in grote steden gangbaar is terwijl het in de kleinere gemeenten een minder vanzelfsprekende werkwijze is. Geregeld ontbreekt de tijd die nodig is voor handhaving van het alcoholverbod, zo is de ervaring van politiefunctionarissen uit verschillende middelgrote en kleine gemeenten. Daarbij wordt gewezen op andere prioriteiten. 's Avonds en 's nachts kan dit zich volgens geïnterviewden in sterkere mate voordoen omdat politie dan vaak uit een andere (grotere) gemeente moet komen, waardoor de aanrijtijd doorgaans lang is. Daar komt bij dat de overlastmelding vaak geen prioriteit heeft in verband met andere incidenten die zich op dat moment voordoen en voorrang krijgen. Als de wijkpolitie bij een avond- of nachtdienst wel in de 'eigen' gemeente aanwezig is, wordt doorgaans wel gereageerd op overlastmeldingen. In de volgende paragraaf komt de handhaving van APV-verboden in grote steden aan bod, bij de bespreking van daklozenproblematiek.

### **Woningcontroles en interventieteams**

In grote steden zijn handhavingsteams opgericht die woongerelateerde overtredingen en misstanden opsporen zoals woonoverlast, illegale kamerverhuur en brandgevaarlijke situaties. Klachten en meldingen over overlast zijn voor een handhavingsteam aanleiding om een pand te controleren. In kleinere gemeenten is de afdeling handhaving en toezicht belast met de woningcontroles. Naast controles van adressen waarover meldingen binnenkomen, zijn in alle onderzochte gemeenten projectmatige controles uitgevoerd. Bij die controles vormen specifieke problemen, wijken of doelgroepen het uitgangspunt voor selectie van adressen.

### **Gedogen en legaliseren in kleinere gemeenten**

Als in middelgrote en kleine gemeenten bij woningcontroles illegale kamerbewoning wordt geconstateerd of bewoning in strijd met het bestemmingsplan (op recreatieparken, op bedrijfsterreinen, in dorpskernen) wordt daar vaak niet door de gemeente tegen opgetreden. Dat is althans het geval in de door ons onderzochte gemeenten, zo komt naar voren in interviews en beleidsdocumenten. Door het grote tekort aan legale bewoning wordt wonen in bedrijfspanden veelal gedoogd, evenals kamerbewoning in eengezinswoningen en op recreatieparken. De geconstateerde overlast op recreatieparken is voor de onderzochte gemeenten tot dusver geen reden geweest om de bewoning aan te pakken en het bestemmingsplan te handhaven. Wel is een aantal gemeenten momenteel bezig met het ontwikkelen van nieuw beleid om permanente bewoning op recreatieparken aan te kunnen pakken. Projectmatige woningcontroles in kleinere gemeenten zijn vooral gericht op brandgevaarlijke situaties en andere veiligheidsrisico's. Op die overtredingen volgt de inzet van gemeentelijke handhavingsinstrumenten, zoals een last onder dwangsom of sluiting van een pand (zie verderop). Verder worden de projectmatige controles in verschillende kleine gemeenten gebruikt om informatie in te winnen voor een traject waarbij (kamer)bewoning op termijn wordt gelegaliseerd.

### **Aanpak van (illegale) kamerverhuur in grote steden**

Het beëindigen of beperken van (illegale) kamerverhuur is in grote steden een veelgebruikt middel om overbewoning tegen te gaan en de daarmee gepaard gaande overlast. De kamerverhuurvergunning ('onttrekkingsvergunning') wordt in de praktijk als instrument ingezet in de drie grote steden die kampen met woonoverlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. In de eerste plaats gebeurt dat preventief door bepaalde wijken aan te wijzen die zogenoemd 'op slot' gaan voor kamerverhuur. In drie grote steden zijn door het stadsbestuur wijken aangewezen waar een quotum geldt voor het aantal afgegeven vergunningen voor kamerverhuur. In de praktijk betekent dat, dat er geen nieuwe vergunning meer in die wijken wordt afgegeven voor kamerverhuur aan drie of meer personen omdat het maximum al is bereikt. Het betreft over het algemeen wijken met een oude goedkope woningvoorraad waar sprake is van een opeenstapeling van sociale problemen en waar volgens het gemeentebestuur de leefbaarheid ernstig onder druk staat.

In de tweede plaats worden bestuurlijke handhavingsinstrumenten ingezet als bij woningcontroles meer kamerbewoners worden aangetroffen dan volgens de wet is toegestaan. Het gaat om bestuurlijke herstelsancties zoals de (preventieve) dwangsom en bestuursdwang. Die zijn primair gericht tegen de betreffende verhuurders en niet zozeer tegen de hurende arbeidsmigranten. Daarnaast treden gemeenten ook punitief op tegen illegale kamerverhuurders door het opleggen van een bestuurlijke boete. In drie grote steden wordt gebruikgemaakt van de bestuurlijke boete bij 'zwaardere gevallen' van een overtreding ten aanzien van onvergunde kamer-

verhuur. Wanneer een situatie als 'zwaarder geval' wordt aangemerkt, verschilt per stad.

### **Lacune: geen grip op pandeigenaar bij de aanpak van illegale kamerverhuur**

Bij de toepassing van deze gemeentelijke handhavinginstrumenten doet zich een probleem voor, dat door gemeentefunctionarissen in 3 steden wordt genoemd, namelijk het zicht op de 'overtreder'. De bestuurlijke boete en de dwangsom zijn in deze context gericht op overtreding van de Huisvestingswet, en bij die wet gaat het om het vaststellen van de overtreder. De pandeigenaar is niet per definitie de overtreder. Als de pandeigenaar het pand niet zelf verhuurt maar het beheer van de woning uitbesteedt, kan het lastig zijn om informatie te verzamelen over de overtreder. Veel pandeigenaren waarbij illegale kamerverhuur wordt geconstateerd, zijn niet geneigd om mee te werken aan deze informatievergaring, zo is de ervaring van gemeentefunctionarissen uit de drie steden. Het afschermen van (illegale) activiteiten zou daar een reden voor kunnen zijn. Handhavingsteams in verschillende grote steden zijn van mening dat de pandeigenaar verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor illegale kamerverhuur, ook als het beheer van de woning wordt uitbesteed. Zij pleiten ervoor de pandeigenaar op te nemen in de Huisvestingswet, zodat deze verplicht wordt om zicht te houden op hoe verhuurders, huurders of beheerders omgaan met de woning. Tevens zou op die manier een gelegenheid worden weggenomen voor eigenaren om zich af te schermen tegen overheidsoptreden. Nu is de wettelijke situatie zo dat een pandeigenaar geen boete kan krijgen of een dwangsom als hij niet zelf de verhuurder is. Ook kan hij niet gedwongen worden de kamerverhuur te beëindigen. Een sterkere focus op de rol van de pandeigenaar zou het eenvoudiger maken om de verschuiving van illegale verhuuractiviteiten aan te pakken, als daar eenzelfde eigenaar bij betrokken is.

### **Lacune: geen juridische middelen tegen overlast bij legale kamerverhuur**

Als er overlastmeldingen zijn maar er is voor het betreffende pand een vergunning voor de kamerverhuur, is het voor gemeenten niet mogelijk deze vergunning op grond van de overlast weer in te trekken. Het voorkomen van overlast is namelijk geen voorwaarde die in de vergunning is opgenomen. De vraag die hier opkomt is of het mogelijk en wenselijk is om overlast – aantasting van de leefbaarheid in de buurt – als voorwaarde op te nemen bij het verlenen van een vergunning voor kamerverhuur. Dat zou gemeenten een extra stok in handen geven bij overlast vanuit een woonpand waar kamerverhuur is vergund. Als we uitgaan van de grote geldbedragen die over het algemeen met kamerverhuur worden verdiend, kan dreiging met het afnemen van een vergunning een middel zijn om verhuurders of pandeigenaren meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor de woonomgeving. Het risico op het kwijtraken van een kamerverhuurvergunning kan op zo'n manier bijdragen aan een zorgplicht voor de woonomgeving van een pand.

### **Sluiting overlastgevend pand vanwege brandgevaar**

In de meeste onderzochte gemeenten zijn afgelopen jaren één of enkele woningen gesloten wegens brandgevaar, dat werd geconstateerd na de controle van een woonpand waar veel arbeidsmigranten bleken te wonen en waar buurtbewoners over klaagden. Het ging om panden met ernstige overlast door overbewoning, waar tevens een (levens-)bedreigende situatie werd aangetroffen. Geïnterviewden in kleine en grote gemeenten zeggen bij extreme probleempanden de voorkeur te geven aan het handhaven op brandveiligheid, boven het handhaven op overlast of het handhaven op bestemmingplan. Voor sluiting vanwege overlast kan in principe gebruikgemaakt worden van de Wet Victoria (Art 174a Gemeentewet). Voor die wet

is het echter nodig aan te tonen dat 'de openbare orde door gedragingen in de woning ernstig wordt verstoord'. Overlast die alleen bestaat uit geluidshinder is niet genoeg voor toepassing van de wet, de ordeverstoring moet gepaard gaan met ernstige overlast die nadelig is voor de veiligheid en gezondheid van de woonomgeving. In de praktijk wordt bij sluiting van een ernstig overlastgevend pand doorgaans gekozen voor het handhaven van brandveiligheid, omdat dat qua bewijslast en juridische procedure eenvoudiger wordt gevonden.

In (minstens) één stad wordt bij het aantreffen van een levensbedreigende situatie in een woonpand in principe ook een strafrechtelijke boete opgelegd, naast de sluiting van het pand. De verzamelde informatie over het pand wordt dan overgedragen aan het Openbaar Ministerie, die vervolgens nader bekijkt of strafrechtelijke vervolging van de pandeigenaar mogelijk is.

### **Lacune: geen bestuurlijke boete voor pandeigenaar**

Door gemeentefunctionarissen uit grote steden wordt gepleit voor de mogelijkheid om pandeigenaren in dergelijke situaties ook een bestuurlijke boete op te kunnen leggen. Dat is nu niet mogelijk omdat de bestuurlijke boete niet kan worden ingezet voor overtreding van de Woningwet, dat is nu alleen mogelijk voor overtreding van de Huisvestingswet. De aanpak van bouwkundige gebreken en brandgevaarlijke situaties loopt echter via de Woningwet.

### **'Zachte methoden'**

Als sprake is van woonoverlast gerelateerd aan arbeidsmigranten terwijl aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en er worden geen overtredingen geconstateerd, heeft de gemeente weinig middelen in handen om iets aan de overlast te doen, zo stellen verschillende politie- en gemeentefunctionarissen. De woonoverlast die dan wordt geconstateerd, is niet ernstig genoeg voor andere juridische maatregelen. Gemeentefunctionarissen zeggen in die gevallen gebruik te maken van de 'zachte methoden', de niet-juridische middelen, om de overlast een halt toe te roepen. Ze noemen de inzet van de wijkpolitie, het praten met bewoners, pandeigenaren, uitzendbureaus en het (laten) opstellen van gedragsregels.

### **Huisregels uitzendbureaus en recreatieparken**

Uit interviews met sleutelinformanten komt naar voren dat uitzendbureaus – die ook de huisvesting verzorgen voor hun buitenlandse werknemers – huisregels hanteren voor hun huurders. Het zorgen voor de woonomgeving en het mensen niet tot last zijn, vormt onderdeel van de inhoud van die regels. Functionarissen van de uitzendbureaus die zijn geïnterviewd, hebben per wooncomplex of woonblok een beheerder in dienst die de taal spreekt van de arbeidsmigranten, in de door ons onderzochte gevallen is dat de Poolse taal. Deze beheerders onderhouden het directe contact met huurders en handhaven de orde in en rondom de woonpanden. Sommige uitzendbureaus werken met een boetesysteem. Overtreding van huisregels kan leiden tot een geldelijke boete, die direct op het salaris wordt ingehouden. De vraag die hier rijst, is of dat wel wettelijk is toegestaan. Verder geldt bij alle onderzochte uitzendbureaus dat mensen die zich meerdere malen niet aan de regels van het uitzendbureau houden, uiteindelijk hun huis kwijt kunnen raken en daardoor ook hun werk. Op de door ons onderzochte recreatieparken geldt een soortgelijk regime. Hier manifesteert zich voor arbeidsmigranten de meervoudige afhankelijkheid van de werkgever: verlies op het terrein van wonen heeft directe consequenties voor de positie op de arbeidsmarkt en voor het inkomen.

## **Dakloosheid, overlast en lokaal beleid**

### **Aard van overlast gerelateerd aan dakloosheid**

Dakloosheid van arbeidsmigranten concentreert zich (vooralsnog) vooral in grote steden. Informatie over dit onderwerp is daarom vergaard in de vijf grote steden die voor dit onderzoek zijn geselecteerd. Daklozen uit Midden- en Oost-Europese landen belanden om uiteenlopende redenen op straat. Enerzijds gaat het om arbeidsmigranten die naar Nederland zijn gekomen om te werken en dat ook hebben gedaan. Het werk is onverwachts gestopt of veel minder geworden en als gevolg van inkomstenderving kan de huur niet meer worden betaald en zijn mensen hun huis kwijtgeraakt. Sommige arbeidsmigranten belanden dan op straat en raken dakloos.

Anderzijds zijn er migranten die al een persoonlijk probleem hadden voordat ze naar Nederland kwamen, meestal gaat het om een verslaving of om criminele antecedenten. Vrijwel alle geïnterviewden stellen dat een groot deel van de daklozen uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland heeft gewerkt voordat ze dakloos werden. Een in het beleidsveld gesignaleerd risico is dat arbeidsmigranten die net dakloos zijn geworden, in korte tijd 'afglijden' naar een uitzichtloos leven op straat met ernstige verslavingsproblematiek.

Veel Nederlandse gemeenten hanteren tegenwoordig de eis van 'regiobinding', wat inhoudt dat dakloze migranten uit Midden- en Oost Europa in die gemeenten geen toegang hebben tot bestaande dag- en nachtopvang. (Dat geldt ook voor Nederlandse daklozen die niet uit de regio komen.) Veel dakloze migranten zijn daarom 's nachts aangewezen op de straat of op een marginale plek zoals een slooppand of caravan. Zij hebben vaak geen sanitaire voorzieningen ter beschikking. Een gevolg daarvan is het verschijnsel van 'wildplassen' en 'wildpoepen'.

Veel daklozen uit Midden- en Oost-Europa verblijven overdag in of nabij het centrum van de stad; op pleintjes, in parken en plantsoenen, in winkelgebieden en nabij terrassen. De meeste daklozen uit Midden- en Oost-Europese landen gebruiken in excessieve mate alcohol, zo stellen vrijwel alle functionarissen die we over dit onderwerp hebben geïnterviewd. De overlast die zij veroorzaken, komt grotendeels voort uit dat excessieve alcoholgebruik in de openbare ruimte. Het gaat om openbare dronkenschap, vaak in combinatie met andere ongeregelheden – agressief of intimiderend gedrag, bedelen, slapen in portieken, persoonlijke vervuiling, alcohol drinken waar een alcoholverbod is, wildplassen – en in combinatie met kleine diefstallen. Bij diefstal gaat het meestal om bier, wijn en kleine voedingswaren uit een supermarkt.

### **APV-verboden en politieoptreden in stedelijke openbare ruimten**

In de grote steden zijn de meeste overlastgevend gedragingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van gemeenten opgenomen. Behalve een alcoholverbod, gaat het bij APV-verboden in de grote steden om ander gedrag in de openbare ruimte dat als overlast wordt ervaren zoals hangen in portieken, op de openbare weg slapen, bedelen, wildplassen, et cetera. De politie kan in principe dus optreden tegen de overlast die door dakloze migranten wordt veroorzaakt door een bon te schrijven en mensen mee te nemen naar het politiebureau voor voorgeleiding, verhoor en vaststelling van de identiteit.

In de grote steden wordt door de politie over het algemeen verbaliserend opgetreden tegen overlastgevend gedrag van dakloze migranten op straat, zo stellen politiefunctionarissen uit verschillende steden. Aangezien daklozen meestal hun boetes niet betalen, wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheden van het opstapelen van niet betaalde boetes, waardoor mensen uiteindelijk wel in hechtenis kunnen worden genomen. Een niet-betaalde boete kan namelijk, via tussenkomst van de rechter,

worden omgezet in een of meerdere dagen gevangenisstraf. Verder wordt in enkele steden gewerkt met een 'top' van ernstige EU-overlastplegers en een persoonsgerichte aanpak. In die steden dragen overlastmutaties en boetes bij aan een traject waarbij migranten uit Europa uiteindelijk onder dwang door de IND worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. De basispolitie wordt in die gemeenten aangespoord om een bon uit te schrijven of een aantekening te maken als sprake is van ernstige overlast door dakloze EU-migranten. Zie verderop bij 'terugkeer onder justitiële dwang'.

### **Gebiedsontzegging**

Bij de aanpak van overlast door dakloze migranten wordt verder gebruikgemaakt van de mogelijkheid een gebiedsontzegging op te leggen aan individuele personen. Gebiedsontzeggingen worden opgelegd aan daklozen die meerdere malen zijn beboet wegens overtreding van de APV. Als mensen eenmaal een gebiedsverbod hebben en het voor hen verboden gebied toch weer betreden, overtreden ze artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (het niet opvolgen van een ambtelijk bevel). Dat is een strafbaar feit waar een gevangenisstraf van maximaal drie maanden op staat, waardoor er meer mogelijkheden zijn ten aanzien van vervolging en in verzekeringstelling. De gebiedsontzeggingen worden in de praktijk dus op twee manieren ingezet om overlast door dakloze EU-migranten te bestrijden: preventief door mensen uit een gebied te weren, en repressief door mensen bij een overtreding wat langer vast te kunnen houden.

### **Meenemen naar politiebureau**

De beslissing om dakloze EU-migranten die overlast veroorzaken aan te houden en mee te nemen naar het politiebureau, hangt af van een aantal factoren. In de eerste plaats gaat het om het vaststellen van de identiteit. Als mensen geen ID-bewijs bij zich hebben worden zij in principe meegenomen naar het bureau. In de tweede plaats worden mensen meegenomen als sprake is van ernstige overlast in combinatie met dronkenschap, zo komt uit interviews met politiefunctionarissen uit verschillende steden naar voren. Als de verwachting is dat overlastveroorzakers naar de plek terug zullen keren en de overlast die dag of avond door blijft gaan, neemt de politie mensen doorgaans mee. In de derde plaats vinden veel politiefunctionarissen het niet verantwoord om mensen in een kwetsbare 'laveloze toestand' op straat achter te laten. Dat is voor het veiligheidsgevoel van burgers niet goed en evenmin voor de gezondheid van de dakloze EU-migrant, zo stellen zij. Mensen kunnen bij aanhouding op het bureau ontuchtteren en krijgen meestal koffie en iets te eten. Verder heeft de politie de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de fysieke gesteldheid van mensen als ze eenmaal binnen zijn. Een veel genoemd dilemma in deze context is de tijd en capaciteit die deze aanhoudingen kosten. In het algemeen zien we dat de politie bij overlast door dakloze EU-migranten ook een zorgtaak op zich neemt. Het kortdurende verblijf na de aanhouding op het politiebureau zou in deze gevallen als een alternatieve opvang voor dakloze migranten kunnen worden beschouwd.

### **Lacune: geen mogelijkheden voor kortdurende opname in de zorg**

Meer in het algemeen zijn de mogelijkheden voor politie en gemeenten om iets aan de overlast van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa te doen, veel beperkter dan bij de daklozen uit eigen land. Die laatste groep kan worden opgenomen in een verslavingskliniek, heeft een groot deel van de maand recht op nachtopvang en kan daarnaast gebruikmaken van het overige brede aanbod van maatschappelijke opvangvoorzieningen zoals sociale pensions en projecten voor begeleid wonen. Ook hebben daklozen uit eigen land in principe recht op voorzieningen van de

sociale dienst zoals een bijstandsuitkering, begeleiding naar dagbesteding en andere re-integratieprojecten. EU-migranten die hier korter dan vijf jaar verblijven, geen werk hebben en geen ziektekostenverzekering, hebben die rechten niet. Daardoor is het ook niet mogelijk een 'time out' in een verslavingskliniek voor deze groep te organiseren; een korte periode waarin mensen zaken op een rijtje kunnen zetten en in nuchtere toestand keuzes kunnen maken over hun toekomstmogelijkheden. In verschillende grote steden wordt die mogelijkheid door politie en gemeente gemist. Gemeente- en politiefunctionarissen uit grote steden pleiten ervoor in sommige gevallen een kortdurende opname in een verslavingskliniek mogelijk te maken, om mensen beter aan te kunnen spreken en vatbaar te maken voor vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, waar ze langere tijd kunnen worden opgenomen in een kliniek.

Het ontbreken van zorgvoorzieningen leidt in de praktijk tot extra inzet van de politie en politiemiddelen, zoals in de alinea hiervoor is beschreven. De vraag die hier opkomt, is of de politie is toegerust op de zorgtaak die ze nu noodgedwongen op zich neemt. Door gemeenten en het Rijk zijn inmiddels twee trajecten ontwikkeld om ernstige overlastplegers uit de EU naar hun land van herkomst terug te leiden. Het ene traject is gericht op vrijwillige terugkeer, het andere op terugkeer onder justitiële dwang.

### **Vrijwillige terugkeer**

Hulp en begeleiding bij vrijwillige terugkeer van (illegale) vreemdelingen en EU-onderdanen naar het eigen land wordt in enkele steden al langere tijd door de GGD verzorgd. Om beter aan te sluiten bij de taal en belevingswereld van daklozen uit Polen en andere Midden- en Oost-Europese landen, hebben verschillende steden de Poolse stichting Barka ingehuurd. Deze stichting zoekt contact met daklozen op straat en biedt hen ondersteuning bij de beslissing om terug te gaan naar het land van herkomst, waar wel gebruik kan worden gemaakt van zorgvoorzieningen. Barka beschikt in Polen over verslavingsklinieken en over *communities*, waar verslaafde daklozen kunnen wonen en werken als ze naar Polen terugkeren. Ze onderhoudt tevens contact met zusterorganisaties in andere Midden- en Oost-Europese landen, waardoor niet-Polen ook kunnen worden begeleid naar hulporganisaties en klinieken.

Gemeente- en politiefunctionarissen in de drie grote steden die wij over het werk van Barka hebben gesproken, laten zich positief uit over de gehanteerde werkwijze en het effect daarvan op de overlast op straat. Door mensen in hun eigen taal en cultuur te benaderen en hen nieuwe perspectieven te bieden, kunnen mensen worden gemotiveerd om uit de situatie van dakloosheid te komen, zo is de ervaring. Medewerkers van Barka zijn vanaf het voorjaar van 2012 actief in drie Nederlandse steden die door ons zijn onderzocht. In 2012 hebben zij in de drie steden 192 mensen naar het land van herkomst teruggeleid.

### **Terugkeer onder justitiële dwang**

Tegelijk met het vrijwillige traject via Barka, is in de vier grote steden een *pilot* gestart met het gedwongen uitzetten van ernstige overlastplegers uit EU-landen. Het recht op verblijf van EU-migranten kan worden beëindigd als mensen na drie maanden niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Op die voorwaarde is de *pilot* gebaseerd. Van mensen die langer dan 1 jaar in Nederland hebben gewerkt kan het verblijf niet worden beëindigd. Het traject loopt via de IND en de vreemdelingenpolitie. Gemeenten en politie werken mee door informatie uit te wisselen en samen te werken in de gemeentelijke veiligheidshuizen.

In de praktijk voert de vreemdelingenpolitie het onderzoek naar overlastgevende personen uit, op grond van informatie die door de basispolitie wordt doorgegeven.



In verschillende steden zijn door de politie lijstjes opgesteld met mensen die in aanmerking komen voor uitzetting via deze *pilot*. In één jaar (maart 2012-februari 2013) is in vier grote steden van 72 overlastplegende migranten uit de EU het recht op verblijf beëindigd, waarvan 60 mensen uit Midden- en Oost-Europa (waarvan 41 Polen) en 12 uit West-Europa. De *pilot* is in april 2013 omgezet in regulier landelijk beleid.

Gemeente- en politiefunctionarissen uit de grote steden benadrukken dat de combinatie van maatregelen – begeleiding bij vrijwillige terugkeer en justitiële dwang – daklozen ertoe kan bewegen hun heil elders te zoeken. Als mensen duidelijk wordt gemaakt dat voor het verblijf in Nederland aan basale voorwaarden moeten worden voldaan, zouden ze sterker vatbaar worden voor hulp bij vrijwillige terugkeer.

### **Tot slot**

Bij de aanpak van woonoverlast die gerelateerd is aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, kunnen gemeentefunctionarissen over het algemeen goed uit de voeten met bestaande instrumenten, zo komt in dit onderzoek naar voren.

Gemeenten en politie lijken goede instrumenten in handen te hebben om iets te doen tegen huisjesmelkerij en de daarmee gepaard gaande overlast. Wat ontbreekt zijn instrumenten om de pandeigenaar gericht aan te kunnen pakken. Daarnaast ervaren politiefunctionarissen in middelgrote en kleine gemeenten dat er soms tijd en mankracht ontbreekt om op te kunnen treden tegen overlast op straat in de nabije woonomgeving. Verder is een deel van de politiefunctionarissen sceptisch over de aanpak van woonoverlast. Zij denken weinig te kunnen ondernemen tegen geluidshinder uit en rondom woningen, als aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en er geen sprake is van overtredingen.

Als het gaat om de aanpak van overlast gerelateerd aan daklozen uit Midden- en Oost-Europa, komen twee aandachtspunten naar voren, namelijk de relatief grote politiecapaciteit die de problematiek in grote steden vergt en het ontbreken van de mogelijkheid om voldoende zorg te bieden. Het ontbreken van zorgvoorzieningen leidt in de praktijk tot extra inzet van de politie en politiemiddelen. In aansluiting hierop wordt door politie- en gemeentefunctionarissen uit de grote steden gewezen op het belang van vroegtijdig ingrijpen om afglijden naar ernstige daklozen- en verslavingsproblematiek van migranten uit Midden- en Oost-Europa te voorkomen. Structurele instrumenten die recent door gemeenten en het Rijk zijn ingezet, hebben op korte termijn volgens geïnterviewde sleutelinformanten voor een afname van de daklozenproblematiek gezorgd. Een deel van de (overlastveroorzakende) daklozen uit Midden- en Oost-Europa is door middel van maatschappelijke ondersteuning en/of juridische dwang inmiddels naar het land van herkomst teruggekeerd.

Meer in het algemeen zijn op lokaal en landelijk niveau inmiddels allerlei initiatieven gestart voor de facilitering van goede huisvesting en voor de aanpak van uitbuiting en malafide praktijken van werkgevers. Daarmee zouden geleegenheidsstructuren die leiden tot woonoverlast of dakloosheid op termijn kunnen worden beperkt. De overlast van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is echter niet statisch maar heeft een dynamisch karakter. Dat betekent dat de overlast door beleid kan verminderen of kan verplaatsen, maar ook weer kan toenemen, bijvoorbeeld als nieuwe mensen en nieuwe groepen arbeidsmigranten zich aandienen. Als in 2014 de grenzen verder open worden gesteld voor burgers uit EU- lidstaten, is het de vraag welke gevolgen dat zal hebben voor de aard van de overlast en voor de bestrijding daarvan. Te denken valt bijvoorbeeld aan de belangrijke rol die taal speelt bij het

benaderen van mensen en de belemmerende werking die een taalbarrière kan vormen, ook bij de bestrijding van overlast.

# 1 Inleiding

Op 1 mei 2007 is de arbeidsmarkt voor mensen uit Midden- en Oost-Europese landen opengesteld, het gaat om de landen die per 1 januari 2004 lid zijn geworden van de Europese Unie, te weten Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Letland, Estland en Litouwen. Door de openstelling is het voor burgers uit deze landen mogelijk om in Nederland in loondienst te werken zonder dat daar een tewerkstellingsvergunning voor hoeft te worden aangevraagd. Bulgarije en Roemenië zijn in 2007 pas lid van de EU geworden en burgers uit deze landen hebben nog een werkvergunning nodig om bij een Nederlandse werkgever in dienst te treden. Dat is een overgangsregeling die – vooralsnog – duurt tot uiterlijk 2014. Als mensen uit Roemenië en Bulgarije als zelfstandig ondernemer in Nederland aan de slag gaan, hebben zij geen werkvergunning nodig (o.a. TK 2010-2011, 29 407, nr. 118). Het aantal werknemers uit Midden- en Oost-Europa is als gevolg van de openstelling van grenzen sterk gestegen. Het totaal aantal migranten uit de betreffende landen is niet exact bekend omdat een groot deel van hen niet staat geregistreerd bij de Gemeentelijke basisadministratie (GBA). Volgens schattingen ligt het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen dat in 2010 in Nederland verbleef tussen de 182.000 en 340.000 (Van der Heijden, Cruyff & Van Gils, 2013; TK 2012-2013, 29 407, nr. 153). Cijfers van het CBS laten zien dat begin 2007 ten minste 139.090 Midden- en Oost-Europeanen als inwoner (GBA) of werknemer (UWV) geregistreerd stonden, begin 2012 waren dat er inmiddels 236.620 (Migrantenmonitor 2007-2013/Brief Tweede Kamer 7 maart 2013). Het grootste gedeelte van de migranten uit Midden- en Oost-Europese landen werkt. De meeste migranten komen uit Polen (CBS Migrantenmonitor 2007-2013/ Brief Tweede Kamer 7 maart 2013).

Arbeidsmigranten verblijven zowel in grote steden als in kleinere gemeenten in land- en tuinbouwgebieden zoals de Bollenstreek, Brabant en West-Friesland. Ze werken vooral in de land- en tuinbouwsector, de zakelijke dienstverlening (detacheerbedrijven), de uitzendsector en de bouw.

Nederlandse werkgevers zijn over het algemeen enthousiast over de komst van de nieuwe groep werknemers omdat moeilijk vervulbare vacatures nu kunnen worden opgevuld. Nieuwe arbeidsmigranten dragen zodoende bij aan de groei van de Nederlandse economie (o.a. TK 2010-2011, 29 407, nr. 118). In verschillende onderzoeksrapporten komt daarnaast naar voren dat nieuwe arbeidsmigranten in de toekomst nodig zullen zijn vanwege de vergrijzing (Groenewold & De Beer, 2010; Snel, Engbersen, Ilies, Van der Meij & Hamberg, 2011a).

Naast positieve aspecten, kleven er ook negatieve aspecten aan de recente arbeidsmigratie. Uiteenlopende gemeenten hebben aangegeven dat zij te kampen hebben met problemen die veroorzaakt worden door de komst van de migranten. Allereerst wordt gewezen op de uitbuiting van arbeidsmigranten, zowel door malafide uitzendbureaus als door huisjesmelkers. Daarnaast wordt gewezen op huisvestingsproblemen en overbewoning (o.a. TK 2010-2011, 29 407, nr. 118; Weltevrede, De Boom, Rezai, Zuidervijk & Engbersen, 2009). Verder zijn er signalen van overlast en verstoring van de openbare orde. Het gaat dan om zaken als geluidshinder, samenscholing op straat en openbare dronkenschap (o.a. Snel et al., 2011a; Van Teeffelen, 2010; TK 2011-2012, 32 680, nr. 4).

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven meer aandacht te willen voor de overlast- en openbare orde problemen binnen gemeenten, die gerelateerd kunnen worden aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Hoewel de aanpak hiervan primair de verantwoordelijkheid is van gemeenten, is in de beleidsagenda 2012 van de Minister van Veiligheid en Justitie opgetekend dat *'het Rijk*

*samen met gemeenten gericht en waar nodig met verhoogde inzet van het bestaande instrumentarium, overlast als gevolg van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zal aanpakken.*' (TK 2011-2012, 33 000 VI, nr. 2). Om dat op effectieve wijze te kunnen doen, is het WODC gevraagd om de aard van de overlast op lokaal niveau en de behoeften van gemeenten in kaart te brengen. Het doel van het voorliggende onderzoek is dan ook te achterhalen in hoeverre lokale overheidsactoren uit de voeten kunnen met bestaande bevoegdheden en middelen om overlastproblemen aan te pakken die gerelateerd zijn aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.

### **1.1 Doelstelling en vraagstelling**

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

- In hoeverre beschikken gemeenten over voldoende bevoegdheden en instrumenten om overlast aan te pakken, die gerelateerd is aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa?

Deze probleemstelling is opgesplitst in drie deelvragen:

- Wat is de aard van de overlastproblemen in Nederlandse gemeenten die gerelateerd zijn aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa?
- Op welke wijze pakken gemeenten en politie deze problemen aan? Van welke bevoegdheden en middelen maken zij gebruik om de problemen tegen te gaan?
- Ondervinden gemeenten en politie lacunes bij de aanpak van overlast en zo ja, welke? Welke bevoegdheden of middelen worden gemist/welke problemen kunnen thans niet adequaat worden aangepakt?

We hebben ons in dit onderzoek gericht op de overlast die zich manifesteert in en rondom woningen en overlast in (semi-)openbare ruimten, dat zijn ruimten die in principe voor iedereen vrij toegankelijk zijn: stoepen, straten, pleinen, parkjes, portieken en parkeerplaatsen. Private ruimten die een sterk openbaar karakter hebben, in de zin dat mensen er in principe vrij in en uit kunnen lopen, hebben we ook meegenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om campings en recreatieparken.

Overlast is geen eenduidig begrip maar sterk subjectief. Wat de één ervaart als grote last, kan voor de ander onopgemerkt blijven (vgl. Devroe, 2012; Van Gestel, 2006). Welke verschijnselen als overlast beschouwd worden, is ook afhankelijk van tijd en plaats (vgl. Koemans, 2010). Onder overlast verstaan we in deze studie de last die burgers ervaren, zoals die bij gemeente- en/of politiefunctionarissen bekend is. We gaan in principe uit van de verschijnselen en problemen die door lokale actoren erkend worden als zijnde 'overlast'. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om geluidsoverlast of om vervuiling op straat. Wanneer uit de interviews of documentenanalyse bleek dat binnen een gemeente onenigheid bestond over of een fenomeen wel of niet als overlast bestempeld dient te worden, dan hebben we dat meegenomen in de analyse.

Onder 'gemeente' verstaan we in deze studie een gemeente in bestuurlijke zin. De onderzoeksvragen zijn primair beantwoord vanuit het perspectief van lokale overheidsactoren, daaronder verstaan we functionarissen van gemeente en politie die op lokaal niveau betrokken zijn bij onderhavige problematiek.

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we tevens gekeken hoe door lokale overheidsactoren het herkomstland wordt bepaald van mensen die overlast veroorzaken. Het herkomstland is in deze studie niet 'hard' empirisch vastgesteld, maar zo goed als mogelijk is in interviews achterhaald waar geïnterviewde functionarissen hun kennis over afkomst van mensen die overlast veroorzaken op baseren.

Dit is waar mogelijk aangevuld en geconfronteerd met informatie uit documenten en informatie uit interviews met andere functionarissen.

In deze studie wordt niet uitvoerig ingegaan op criminaliteitsproblemen, evenmin op huisvestingsproblematiek. Deze problemen worden wel gesignaleerd en daar waar relevant worden criminaliteits- en huisvestingsproblematiek in verband gebracht met de overlastproblematiek. Het gaat in dit onderzoek primair om de ervaringen van lokale overheidsactoren en de handelingsstrategieën die in de lokale praktijk worden toegepast. Wel is bekeken of er een empirische basis is voor de gedane uitspraken over de overlastproblematiek. Daar waar dat het geval is, beschrijven we resultaten uit bestaande studies.

De vraag naar de omvang van het overlastprobleem zal in dit onderzoek niet worden beantwoord, de vraag naar de *mate* waarin arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa overlast veroorzaken, komt evenmin aan de orde. Er zijn tot dusver geen harde cijfers beschikbaar over overlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Het verzamelen van dergelijke gegevens vergt een geheel andere onderzoeksopzet en valt buiten het bestek van dit onderzoek.

## 1.2 Methode van onderzoek en gegevensverzameling

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op semi-gestructureerde interviews met sleutelinformanten en op inhoudsanalyse van documenten. Bijlage 2 geeft een overzicht van de 92 sleutelinformanten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd.

### Selectie gemeenten

Om een beeld te krijgen van de aard van de problematiek en de handelingsstrategieën binnen Nederlandse gemeenten, is een selectie gemaakt van 10 te onderzoeken gemeenten. Om tot deze selectie te komen is een korte literatuur- en documentenstudie verricht en zijn enkele korte oriënterende gesprekken met sleutelinformanten gevoerd. Daar kwam een lijst uit van gemeenten die te kampen hebben, of te kampen hebben gehad met overlastproblemen als gevolg van de recente arbeidsmigratie. Daarnaast zijn cijfers opgevraagd bij het CBS over het percentage arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen per gemeente. De gemeenten zijn vervolgens ingedeeld op grond van drie kenmerken: regio, grootte (aantal inwoners) en het percentage arbeidsmigranten in de gemeente. Op grond van deze inventarisatie is een selectie van tien te onderzoeken gemeenten gemaakt, verspreid over Nederland. Op grond van indicaties van grootstedelijke problematiek is besloten de vier grote steden (G4) in ieder geval mee te nemen. Op basis van bovenstaande selectieprocedure kwam daar ook Nederlands vijfde grote stad bij. De uiteindelijke selectie bestaat uit: de vijf grote steden (G5), twee middelgrote gemeenten en drie kleine gemeenten. Op deze wijze is getracht de variatie in problematiek en beleid zo goed mogelijk in kaart te brengen. Het is aannemelijk dat grote gemeenten andere mogelijkheden en beleidsinstrumenten hebben dan kleine gemeenten. Als het gaat om de aard van het probleem is het ook voorstelbaar dat er verschillen bestaan tussen grote en kleine gemeenten en tussen tuinbouwgebieden en grootstedelijke woonwijken.

### Interviews

In de tien geselecteerde gemeenten zijn interviews afgenomen met sleutelinformanten. Bij aanvang is in principe gekozen voor de volgende actoren:

- functionarissen van gemeente met de portefeuille openbare orde & veiligheid;
- functionarissen van politie (waaronder wijkagenten).

Daarnaast wilden we nog spreken met andere professionals die op lokaal niveau betrokken zijn bij onderhavige problematiek.

In de meeste gemeenten zijn uiteindelijk meer interviews afgenomen dan van tevoren was gepland. Dit kan grotendeels worden toegeschreven aan het feit dat het onderwerp dat in dit onderzoek centraal staat, veel raakvlakken kent met andere beleidsthema's. Wonen, huisvesting, arbeid, criminaliteit en veiligheid, vreemdelingenbeleid, zorg en armoede zijn thema's waar overlast en openbare ordeproblematiek sterk mee kan samenhangen. Gemeentefunctionarissen met de portefeuille openbare orde en veiligheid wisten vaak niet voldoende van specifieke EU-arbeidsmigratie thematiek, waardoor we langer op zoek waren naar geschikte gesprekspartners of meerdere mensen hebben gesproken om relevante informatie voor dit onderzoek zagezegd bijeen te sprokkelen. Bij de politie was het over het algemeen minder ingewikkeld om de juiste gesprekspartners te vinden, maar ook hier waren het vaak meerdere personen die elk een deelaspect van de problematiek konden belichten.

Een andere factor waar we bij het zoeken van geschikte gesprekspartners en tijdens de interviews mee te maken kregen, was dat sommige gemeentefunctionarissen niet graag wilden praten over overlastproblemen gerelateerd aan arbeidsmigranten, maar liever aandacht wilden voor de positieve aspecten van arbeidsmigratie. Dat gold overigens niet voor gemeentefunctionarissen in de grote steden. Bij politiemensen was de weerstand om over overlast en openbare ordeproblemen te praten over het algemeen minder groot.

Uiteindelijk hebben we voor het thema *woonoverlast* (hoofdstuk 2 en 3) voornamelijk gesproken met gemeentefunctionarissen van afdelingen openbare orde & veiligheid, afdelingen toezicht & handhaving en functionarissen die bij specifieke projecten op het terrein van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa betrokken waren. Geïnterviewde politiefunctionarissen betreffen voornamelijk wijkagenten. Daarnaast zijn nog andere relevante actoren gesproken zoals mensen uit de uitzendbranche, bewonersorganisaties en beheerders van recreatieparken.

Voor het thema *dakloosheid* (hoofdstuk 4) is gesproken met gemeentefunctionarissen die zich bezighouden met maatschappelijke opvang, veiligheid en vreemdelingenbeleid. Bij de politie is voor dit thema voornamelijk gesproken met de vreemdelingenpolitie en met wijkagenten. Daarnaast is over het thema dakloosheid gesproken met nog andere actoren zoals medewerkers van de GGD, hulpverleners en een vertegenwoordiger van een ondernemersvereniging. In bijlage 2 is in een geanonimiseerd overzicht weergegeven welke sleutelinformanten zijn geïnterviewd.

De interviews in de tien geselecteerde gemeenten betroffen diepte-interviews aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. Dit betekent dat de hoofdvragen op voorhand waren geformuleerd en dat tegelijkertijd veel ruimte is gelaten om door te vragen en op thema's in te gaan. Een van de voordelen van deze aanpak is dat geïnterviewden zelf punten ter sprake kunnen brengen. Tegelijkertijd komen de vooraf opgestelde gespreksonderwerpen met een semi-gestructureerd interview allemaal aan bod. In elke gemeente namen de eerste interviews elk ruim anderhalf uur in beslag. De aanvullende interviews die daar nog op volgden waren soms korter. De eerste interviews in elke gemeente zijn opgenomen en letterlijk uitgewerkt. Vervolggesprekken zijn niet altijd opgenomen.

Aanvullend op de diepte-interviews hebben we in de gemeenten, meestal aansluitend op de interviews, observaties verricht in wijken en op locaties waar de problematiek zou spelen. In de meeste gemeenten is een aantal uren overdag of in de avond meegelopen met een wijkagent en zijn korte 'veldwerkgesprekken' gevoerd tijdens het meelopen. In één gemeente is tevens meegelopen met een GGD-veldwerker. Van dit veldwerk zijn verslagen gemaakt.

Voor de codering en analyse van de uitgewerkte interviewverslagen is gebruikge- maakt van het softwareprogramma MaxQDA. Dit programma is ontwikkeld om de analyse van kwalitatieve data te ondersteunen en te systematiseren; het biedt de mogelijkheid om codes toe te kennen aan tekstfragmenten, waardoor tekstbestan- den systematisch kunnen worden verwerkt.

### **Documenten**

Informatie uit de interviews is aangevuld met beleidsdocumenten over de problema- tiek uit de betreffende gemeente (notities, beleidsstukken, onderzoeksrapporten, politiedocumenten, notulen gemeenteraad, bewonersnotities, et cetera). Daarnaast is bestaande literatuur op het gebied van overlast, dakloosheid en arbeidsmigratie verzameld en bestudeerd, voor zover relevant.

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden tussen maart 2012 en maart 2013. Het zwaartepunt van de dataverzameling lag tussen april en augustus 2012.

Om herkenbaarheid van gemeenten, organisaties en personen te verminderen, wordt in dit rapport niet verwezen naar de namen van de geselecteerde gemeenten, namen van organisaties of personen. Het gaat bij dit onderzoek immers niet om een beoordeling van gemeenten, maar om inzicht in de aard van de overlast en even- tuele ervaren lacunes in de aanpak. Om respondenten hier zo vrij mogelijk over te laten spreken, is ervoor gekozen om functionarissen, organisaties en gemeenten niet bij naam te noemen.

### **1.3 Opbouw van het rapport**

In dit rapport behandelen we de onderzoeksvragen in twee delen. In het eerste deel komen overlast en lokaal beleid aan bod die gerelateerd zijn aan wonen (hoofdstuk 2 en 3), in het tweede deel (hoofdstuk 4) overlast en lokaal beleid die gerelateerd zijn aan dakloosheid van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Die indeling wordt gehanteerd omdat uit het onderzoek naar voren komt dat de overlast samen- hangt met grofweg twee typen omstandigheden. In de eerste plaats gaat het om overlast vanuit en rondom woonpanden waar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa gehuisvest zijn. In de tweede plaats gaat het om overlast die gerelateerd is aan dakloze arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Het gaat om twee vormen van overlast die qua aard en het daaraan gekoppelde overlastbeleid van elkaar verschillen. Bij de hoofdstukindeling hebben we ons daarom laten leiden door dat verschil tussen *woonoverlast* enerzijds en overlast als gevolg van *dakloosheid* anderzijds. In het nu volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de woonoverlast in relatie tot de woonomstandigheden van arbeidsmigranten. In hoofdstuk 3 wordt besproken op welke wijze door politie en gemeente wordt gereageerd op klachten over woonoverlast, gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. In hoofdstuk 4 komt overlast aan de orde die gerelateerd is aan dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa en de specifieke omstandigheden die leiden tot overlast. Tevens wordt het lokale overlastbeleid beschreven. In de slotbeschouwing (hoofd- stuk 5) wordt stilgestaan bij de belangrijkste lacunes en aandachtspunten in beleid.

Door geïnterviewden en in beleidsdocumenten worden verschillende benamingen gebruikt voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: MOE-landers, BAR-lan- ders, Oostblokkers, Polen, EU-burgers, EU-migranten, buitenlandse werknemers en EU-arbeidsmigranten. Wij gebruiken in dit verslag de term 'arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa' (afgekort MO-Europa), en 'arbeidsmigranten' als synoniem daarvoor, tenzij het in de context relevant is om de groep anders te benoemen of nader te specificeren.

Dit onderzoek vond grotendeels plaats voordat de Nationale Politie in 2013 werd geïnstalleerd. In dit rapport worden daarom nog begrippen gehanteerd uit de periode voor installering van de Nationale Politie.

Tot slot. Volgens vrijwel alle geïnterviewde sleutelinformanten heeft overlast slechts betrekking op een klein deel van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Door de vraagstelling van het onderzoek zoomen we in dit rapport echter in op situaties, omstandigheden en gedragingen die leiden tot overlast.



## 2 Wonen en overlast

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan overlastproblemen centraal die gerelateerd kunnen worden aan de huisvesting van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Bijna alle door ons geïnterviewde gemeente- en politiefunctionarissen brengen uit zichzelf de woonomstandigheden van arbeidsmigranten ter sprake, als wij vragen naar overlast en openbare orde problematiek. Overlast wordt door geïnterviewde overheidsactoren onlosmakelijk verbonden met de krappe huisvesting van arbeidsmigranten en de slechte woonomstandigheden die daar soms mee gepaard gaan. Het gaat dan om gehorige oude woningen die kamergewijs worden verhuurd, om panden en appartementen waar te veel mensen wonen ('overbewoning'), om recreatiewoningen en oude slecht onderhouden hotels waar migranten verblijven en om het gebrek aan privacy. *'De manier waarop de migranten gehuisvest zijn, werkt overlast in de hand'*, aldus een gemeentefunctionaris. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk de aard van de overlast in relatie tot de woonomstandigheden van arbeidsmigranten en in relatie tot andere factoren die volgens geïnterviewden van invloed zijn op het ontstaan van overlast.

#### **Inzoomen op overlast**

In dit onderzoek hebben we de overlastproblemen niet zelf 'gemeten' en kunnen dus geen kwantitatieve uitspraak doen over overlast zoals die door burgers wordt ervaren en die gerelateerd is aan arbeidsmigranten. We kunnen ons alleen baseren op informatie afkomstig van sleutelinformanten die op lokaal niveau vanwege de aard van hun werk te maken hebben met de overlastproblematiek, en op informatie uit documenten uit gemeenten.

Vrijwel alle gesproken politie- en gemeentefunctionarissen benadrukken tijdens het interview dat het met de meeste arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa goed gaat en dat de meeste van hen geen overlastproblemen veroorzaken. De woongelateerde overlast die in dit hoofdstuk aan de orde komt, heeft volgens geïnterviewden betrekking op een klein deel van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. *'Met 95% van de arbeidsmigranten hier gaat het heel goed'*, is een veelgehoorde uitspraak tijdens de interviews met lokale overheidsfunctionarissen. Door de vraagstelling van dit onderzoek zoomen we in dit rapport echter in op situaties, omstandigheden en gedragingen die leiden tot overlast.

#### **Verskillende perspectieven**

Verder zien we dat verschillende sleutelinformanten uit één gemeente soms een verschillend beeld schetsen van de overlast in hun gemeente. Dat verschil van inzicht in de aard en ernst van de overlastproblematiek doet zich vooral voor in middelgrote en kleine gemeenten in het agrarische gebied, met veel werkgelegenheid voor arbeidsmigranten. Door gemeentefunctionarissen in die gemeenten wordt de overlast van arbeidsmigranten over het algemeen gerelativeerd, terwijl volgens politiefunctarissen uit dezelfde gemeente er wel degelijk sprake is van situaties die voor serieuze overlast zorgen. Voor dat verschil kunnen we een aantal mogelijke verklaringen aandragen. In de eerste plaats zouden politiemensen meer kennis kunnen hebben over de feitelijke overlast, doordat zij in hun dagelijkse werk direct te maken hebben met klachten van burgers, met buurtgeschillen en met openbare orde problemen. De wijkpolitie heeft een signalerende functie in de wijk en is het eerste aanspreekpunt voor veel mensen. Daardoor wordt zij automatisch geconfronteerd met de negatieve kanten van arbeidsmigratie. Gemeentefunctionarissen daarentegen, hebben over het algemeen meer afstand tot de straatpraktijk en zijn daar-

door wellicht minder op de hoogte van concrete overlastproblematiek. Als we tijdens een interview een gemeentefunctionaris bijvoorbeeld vertellen over overlastgevende situaties waar we van de politie over hebben gehoord, wordt dit argument door hem ook naar voren gebracht: *'Dat is het werk voor de politie, de gemeente hoort over het algemeen heel weinig over deze excessen.'* Verder menen gemeentefunctionarissen uit verschillende agrarische regio's dat de overlast zich vooral zou afspelen in grote steden, en in veel mindere mate bij hun in het buitengebied.

In de tweede plaats zouden gemeentefunctionarissen in agrarische gemeenten, vanwege de economische belangen die spelen, ertoe geneigd kunnen zijn minder in termen van 'problemen' te spreken en meer in termen van 'kansen'. Zonder arbeidsmigranten zal bij kwekers op het platteland een groot tekort op de arbeidsmarkt ontstaan, met gevolgen voor de economische groei van de regio. Daarnaast wijzen verschillende gemeentefunctionarissen op de vergrijzing in hun plattelandsgemeente. Dankzij de komst van arbeidsmigranten kan krimp en vergrijzing in de gemeente worden tegengegaan en kan voorkomen worden dat allerlei voorzieningen zoals scholen en winkels verdwijnen. Het is aannemelijk dat als de economische belangen voor een gemeente groot zijn, gemeentefunctionarissen minder snel een situatie, klacht uit de buurt of conflict als overlastprobleem zullen definiëren. Verschillende gemeentefunctionarissen benadrukken dan ook dat ze liever aandacht willen vestigen op de positieve aspecten van arbeidsmigratie. *'Wij leggen hier het accent op integratie. We hebben ze nodig, in zowel economisch als demografisch opzicht'*, zegt bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar uit een agrarische regio over arbeidsmigranten.

Onze indruk is dat politiefunctionarissen, en dan vooral wijkagenten, zich minder laten leiden door economische belangen en minder moeite hebben met het beschrijven van overlastgevend gedrag en situaties die problematisch (zijn) verlopen. Wijkagenten vertellen tijdens de interviews over het algemeen empatisch over de leefsituatie van arbeidsmigranten die bij hun in de wijk wonen, tegelijkertijd wijzen ze op de overlast die zich soms voordoet voor omwonenden.

In gemeenten waar arbeidsmigranten wonen en niet of nauwelijks werken – dat zijn vooral de grote steden – wordt in veel mindere mate geprofiteerd van de economische opbrengsten van arbeidsmigranten. Uit onze interviews blijkt dat gemeentefunctionarissen in die gemeenten over het algemeen minder terughoudend zijn in het benoemen van overlastproblemen. Maar ook door hen wordt uitdrukkelijk gewezen op de woon- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten, die ertoe kunnen leiden dat overlast ontstaat.

## **Opbouw**

We gaan in dit hoofdstuk in op de aard van de problematiek zoals die naar voren komt in interviews en beleidsdocumenten en op de daaraan gerelateerde woon- en leefomstandigheden. Per paragraaf worden de volgende aspecten besproken: krappe huisvesting en gehorige woningen (paragraaf 2.2), tijdelijk verblijf en binding met de wijk (paragraaf 2.3), onderlinge ruzies en geringe aangiftebereidheid (paragraaf 2.4), overmatig alcoholgebruik (paragraaf 2.5), gebrek aan privacy en de openbare ruimte (paragraaf 2.6), stadswijken met een veelheid aan sociale problemen (paragraaf 2.7) en excessieve woonsituaties en huissjesmelkerij (paragraaf 2.8). Aan het einde van het hoofdstuk staan we kort stil bij de vraag hoe urgent de overlastproblematiek is volgens geïnterviewde sleutelinformanten.

## 2.2 Krappe huisvesting, gehorige woningen

In grote steden zijn arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voornamelijk gevestigd in stadswijken met een oude goedkope woningvoorraad.<sup>1</sup> De woonpanden zijn meestal in handen van particuliere eigenaren en er is volgens geïnterviewde gemeente- en politiefunctiearissen zowel sprake van legale als illegale verhuur aan migranten (vgl. Parlementaire onderzoekscommissie, 2011). De verhuur vindt deels plaats via uitzendbureaus en werkgevers. In enkele grote steden komt het ook voor dat corporatiewoningen illegaal aan arbeidsmigranten worden onderverhuurd, zo vertellen gemeentefunctiearissen uit die steden. De meeste woningen zijn echter in handen van particuliere eigenaren, die zelf rechtstreeks verhuren of dat doen via een uitzendbureau, werkgever of makelaar.

In middelgrote en kleine gemeenten in het landelijke gebied wonen arbeidsmigranten vaker buiten de bebouwde kom. Het kan dan gaan om campings, recreatiewoningen en oude leegstaande hotels, die al dan niet worden verhuurd via uitzendbureaus. Een deel van de arbeidsmigranten woont op het terrein van het agrarische bedrijf waar men werkt; in een loods, een schuur, een caravan, een boerderij of ander onderkomen bij het bedrijf. Daarnaast zijn ze in kleinere gemeenten ook gehuisvest in dorpskernen in de bebouwde kom in gewone rijtjeshuizen, maar ook boven winkels, op zolders, in voormalige kantoortjes, in garages, kelders en in grote oude woon- of kantoorpanden of hotels die zijn getransformeerd tot zogenaamde 'polenpensions'. Ook hier geldt dat een groot deel van verhuur plaatsvindt via uitzendbureaus of werkgevers. In onderstaand kader staan enkele kenmerken van de huisvestingssituatie zoals die naar voren komt in eerder verrichte studies naar de huisvesting van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.

Veel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa wonen in Nederland in een onzelfstandige woonruimte, zo blijkt uit eerder onderzoek naar de leefsituatie van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Ruim driekwart van de migranten deelt een woonruimte met anderen, daarbij de eigen partner buiten beschouwing gelaten (Engbersen, Iliès, Leerkes, Snel & Van der Meij, 2011a; Parlementair onderzoek Tweede Kamer, 2011; Weltevrede et al., 2009).<sup>2</sup> Migranten die hier tijdelijk verblijven, wonen vooral in onzelfstandige woonruimte terwijl de langer verblijvende migranten wat vaker over een zelfstandige woning beschikken (o.a. Parlementair onderzoek Tweede Kamer, 2011). Verder laat bestaand onderzoek zien dat het grootste deel van de migranten de slaapkamer deelt met één of meerdere personen waar zij geen relatie mee hebben.<sup>3</sup> Een kleine minderheid van de migranten hoeft niet met anderen op een kamer te slapen of alleen met de eigen partner (Burgers et al., 2011; Engbersen et al., 2011a, 2011b; Snel et al., 2011b; Weltevrede et al., 2009).

<sup>1</sup> Dit geldt hoofdzakelijk voor de steden Den Haag, Rotterdam en Eindhoven. In de andere grote steden – Utrecht en Amsterdam – spelen deze problemen in veel mindere mate. De problematiek die daar speelt heeft vooral betrekking op dakloosheid van migranten. Dat komt in hoofdstuk 4 aan bod. Als we in dit hoofdstuk spreken over grote steden, gaat het dus met name om Rotterdam, Den Haag en Eindhoven.

<sup>2</sup> In de studie van Weltevrede et al. (2009) zijn 746 arbeidsmigranten geënquêteerd over hun leefsituatie, in de studie van Engbersen et al. (2011a, 2011b) zijn in totaal 629 Polen, Roemenen en Bulgaren geïnterviewd.

<sup>3</sup> Van de EU-migranten deelt 46% de slaapkamer met één persoon, 23% met twee andere mensen en 9% deelt de slaapkamer met drie of meer personen, daarbij de partner elke keer buiten beschouwing gelaten (Weltevrede et al. 2009). Niettemin blijkt dat meer dan de helft van de migranten tevreden is met de eigen woonruimte, ook al is deze volgens Nederlandse maatstaven erg klein. Engbersen et al. verklaren dit aan de hand van het 'duale referentiekader', een term die zij ontleen aan Waldinger en Lichter (2003). Migranten zouden hun situatie aan de hand van ervaringen in hun thuisland beoordelen: *'Hoewel veel migranten zich ervan bewust zijn dat hun woonsituatie naar Nederlandse begrippen ondermaats is, is deze in veel gevallen nog altijd beter dan in het land van herkomst'* (Engbersen et al. 2011a, p. 70).

## **Kamerverhuur**

Als oude gehorige (eengezins)woningen worden aangewend voor kamerverhuur, kan dat geluidsoverlast voor de burens met zich meebrengen. Het gaat dan om de verhuur van één woning aan individuele mensen die geen duurzaam gezamenlijk huishouden voeren. Bij geluiden die voor overlast zorgen, kan het gaan om 'leefgeluiden' zoals mensen die 's morgens vroeg luid de trap aflopen, busjes die vroeg in de straat stoppen om mensen op te halen, wasmachines die non-stop draaien, de wc die voortdurend wordt doorgetrokken, feestjes die in het weekend worden gehouden en mensen die na het werk met elkaar in de tuin of op balkon kletsen en eten en drinken. Dat zijn op zich geen overtredingen of onrechtmatige gedragingen; het zijn geluiden die met een levensritme en levensstijl te maken hebben en met veel mensen in een woning. Voor directe burens kunnen ze echter wel leiden tot geluidsoverlast. In onderstaande citaten geven wijkagenten uit verschillende gemeenten daar een voorbeeld van. Het eerste citaat is uit een grote stad, het tweede uit een kleine gemeente.

*'Het zijn vaak aanloophuizen, waar toch al zoveel mensen inzitten en die kennen weer een hoop mensen en die komen er allemaal op af. In het weekend en 's avonds is het een leuk drinkgelag daar. Dat is zo'n beetje het grootste gedeelte waar de overlast vandaan komt.'*

*'Deze mensen zitten natuurlijk in te kleine kamers en die werken lang dus 's avonds gaan de ramen open, er wordt bier gedronken, getelefoneerd en een sigaretje gerookt buiten en daar hebben mensen last van en die bellen daarover op.'*

In alle onderzochte gemeenten komen nu en dan meldingen binnen vanuit de buurt over een pand, waarvan overlast zou zijn van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Uit de afgenomen interviews maken wij op dat in grote steden dergelijke meldingen veel vaker binnenkomen dan in kleine gemeenten. De overlastmeldingen worden niet als zodanig geregistreerd in de zin dat de nationaliteit van mogelijke overlastgevers wordt genoteerd. Voor de afhandeling van de klacht doet de nationaliteit of etnische afkomst er in principe niet toe, zo is de beredenering, het gaat om de bestrijding van overlast en van eventuele onrechtmatigheden zoals illegale kamerverhuur. Daarnaast is het niet mogelijk om op grond van een melding de nationaliteit van de vermeende overlastgever vast te stellen. Op basis van registraties in gemeenten kunnen we daarom geen uitspraak doen over de mate waarin woonoverlast zich voordoet die gerelateerd is aan arbeidsmigranten.

Kamerverhuur in oude panden kan overlast veroorzaken, los van vraag wat de afkomst is van de mensen die er wonen. Door verschillende geïnterviewden wordt een vergelijking gemaakt met 'andere groepen' die ook voor geluidshinder zorgen als ze met veel mensen in een pand verblijven, zoals studenten. Onderstaand interviewfragment komt van een gemeentefunctionaris uit een middelgrote gemeente, het fragment daarna van een politiemans van een interventieteam uit een grote stad.

*'Het gebeurt weleens dat mensen na het werk met z'n allen buiten zitten, biertje drinken, barbecueën, er gaat een halve koe op het vuur, dat kan natuurlijk gebeuren. Maar dat gebeurt ook elders, bij andere mensen.'*

*'Wij doen de problematiek van de woonoverlast. Daarbij word je geconfronteerd met panden waarin MOE-landers verblijven en waar de omgeving over klaagt dat men geluidsoverlast ervaart of dat bewoners zich te buiten gaan aan drank en niet in de woning blijven maar ook naar buiten komen en dan over de straat lopen. Dat wordt gezien en ook door mensen als vervelend ervaren. Daar komen*

*klachten over, dus drankgebruik, vervuiling in de omgeving. Dat heeft te maken met het in een pand zetten van heel veel mensen, of dat nou een studentenpand is of een MOE-landerpand. Die mensen hebben wat minder oog voor een tuintje en voor het huis zelf, want dat moet de huiseigenaar doen. Dan verloedert dat en dan zie je bijvoorbeeld dat het foutief aanbieden van huisvuilbakken leidt tot overlastmeldingen, vanuit de panden of vanuit de buurt wordt daarover geklaagd.'*

Naast geluidshinder, is het onjuist deponeren van afval iets dat in de meeste gemeenten door sleutelinformanten wordt genoemd als vorm van woongerelateerde overlast. Het gaat dan om grote hoeveelheden vuilniszakken die op straat bij de glasbak worden gezet of in de tuin. Dit verkeerd aanbieden van afval komt volgens geïnterviewden grotendeels voort uit onwetendheid over de regels omtrent het aanbieden van huisvuil. Daarnaast zorgt een woning met veel eenpersoonshuishoudens voor meer afval dan een doorsnee gezin.

### **2.3 Tijdelijk verblijf en binding met de wijk**

Sleutelinformanten uit alle onderzochte gemeenten wijzen op het verschil tussen arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa die hier tijdelijk verblijven en migranten die zich (voorlopig) in Nederland hebben gevestigd.<sup>4</sup> Overlast wordt door sleutelinformanten vooral in verband gebracht met migranten die hier tijdelijk verblijven en na een korte periode van hard werken weer teruggaan. Een gemeentefunctionaris uit een agrarisch dorp spreekt van 'hoppers' en wijst naar de verantwoordelijkheid van uitzendbureaus voor de huisvesting van deze groep tijdelijke arbeidskrachten:

*'Ze [uitzendbureaus] halen ze uit Oost-Europa en planten ze hier ergens neer. Er is misschien wel een aantal mensen dat hier wil vernederlandsen en zich ook in Nederland wil vestigen en ook aan de sociale omgeving mee wil doen, maar de cultuur van de Polen is om drie maanden vet geld te gaan verdienen en dan weer terug te gaan. Als het geld op is kom ik weer terug. Je ziet heel veel hoppers, om de drie maanden zie je weer anderen want er zijn weinig vaste medewerkers. Veel geld verdienen en terug. Maar, je moet ze ook ergens huisvesten.'*

Voor het mogelijke verband tussen het tijdelijke verblijf van arbeidsmigranten en overlast kunnen we, afgaande op de ervaringen van sleutelinformanten, een aantal factoren aanwijzen. In de eerste plaats wonen tijdelijke arbeidsmigranten vaak kamergewijs in oude gehorige panden, terwijl mensen die hier permanent verblijven vaker een zelfstandige woning hebben. In de tweede plaats wijzen geïnterviewden op de levensstijl van tijdelijke arbeidsmigranten en het ontbreken van een binding met de buurt en de Nederlandse samenleving. *'De Polen die hier net drie maanden zijn, doen echt de moeite niet om Nederlands te leren. De blijvers wel, die doen echt hun best'*, aldus een politiefunctaris uit een dorp. Een Poolse sleutelinformant uit een grote stad heeft de ervaring dat mannen die voor een aantal maanden met elkaar alleen in een woning zitten en doordeweeks hard werken, in het weekend het gevoel kunnen hebben in een 'vakantiehuisje' te zitten, waar alles kan en mag. Ook op recreatieparken in het landelijke gebied wordt verschil geconstateerd tussen tijdelijke en permanente arbeidsmigranten. Sleutelinformanten hebben de ervaring dat het vooral de tijdelijke mensen zijn die voor geluidsoverlast zorgen op het park.

---

<sup>4</sup> In bestaande literatuur wordt bij tijdelijk verblijf vaak uitgegaan van een periode tot ongeveer vier maanden. Deze grens is gerelateerd aan de periode van drie maanden, waarna mensen zich formeel in moeten schrijven bij GBA en de vreemdelingenpolitie.

'Zij nemen het allemaal wat minder serieus', aldus een recreatieparkbeheerder in een agrarische regio.

De binding hangt volgens geïnterviewden ook samen met de samenlevingsvorm. Mensen die langer in Nederland verblijven, zouden vaker in gezinsverband wonen en zouden als gevolg daarvan minder overlast veroorzaken. Zoals een wijkagent uit een middelgrote gemeente zegt:

*'De sociale controle was vroeger vele malen groter. Die is nu wat minder geworden. Maar je ziet wel een lichte nu, die komen met vrouw en kinderen hier naartoe. Die zie je wel integreren in de gemeenschap. Zodra er vrouw en kinderen bij zijn zie je ook minder overlast. Heel veel overlast zie je onder de alleenstaanden of de jongeren die hier naartoe zijn gekomen.'*

De permanent gevestigde arbeidsmigranten worden door sleutelinformanten over het algemeen niet in verband gebracht met overlast: ze wonen vaker in gezinsverband in zelfstandige woningen, hebben over het algemeen een binding met de buurt, hebben soms kinderen die hier naar school gaan, beheersen (enigszins) de Nederlandse taal, en zijn beter op de hoogte van regels en gewoonten. Dat is althans de ervaring van uiteenlopende functionarissen op lokaal niveau hebben. De indeling in 'tijdelijk' en 'permanent' heeft overigens geen statisch karakter: tijdelijke arbeidsmigranten kunnen na verloop van tijd immers besluiten zich voor langere tijd te vestigen. Andersom kunnen gevestigden na verloop van tijd besluiten weer terug te gaan en of heen en weer te 'hoppen' tussen Nederland, een ander land of het land van herkomst (vgl. Engbersen et al., 2011a). Een wijkagent uit een grote stad vertelt over de woon- en werkcarrière van arbeidsmigranten in zijn wijk en de samenhang die hij ziet met overlast:

*'De koopwoningen hier in de wijk worden door stelletjes [arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa] gekocht. Die hebben wel met z'n allen in woningen gezeten, maar hebben uiteindelijk een goede baan of een vast contract gekregen en konden daarmee een woning kopen. (...) Wat me opvalt is dat een klein groepje dat overlast veroorzaakt, dat doet op een manier die flinke indruk achterlaat, want het andere gedeelte past zich wel snel aan. (...) Ik heb mevrouw Verdonk nog een keer hier gehad en met haar en het wijkberaad aan tafel gezeten en volgens haar was het zo dat Oost-Europese mensen hier naartoe kwamen om geld te verdienen en als ze geld hadden weer teruggingen naar hun eigen land. Maar wat ik hier zie is dat velen zich hier vestigen, want het is hier prima. In het hele beeld vallen zij ook niet op, want het gaat prima en ze gaan goed mee.'*

De hiervoor geschetste ontwikkeling past bij de wooncarrière van arbeidsmigranten zoals die wordt geschetst in de studie van Weltevrede et al. (2009). In hun onderzoek onder 746 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa komt naar voren dat naarmate arbeidsmigranten langer in Nederland verblijven, ze vaker een zelfstandige woonruimte hebben en minder vaak een kamer delen met anderen, ze gemiddeld meer voor de woonruimte betalen en gemiddeld meer tevreden zijn (Weltevrede et al., 2009, p. 13 e.v.). Als gevolg van die veranderende omstandigheden zou er ook minder woongerelateerde overlast zijn, zo kunnen we opmaken uit de ervaringen van sleutelinformanten.

Verder wordt door verschillende gemeentefunctionarissen – uit dorpen en steden – gewezen op de sociale cohesie die in sommige wijken en straten zou verdwijnen, als gevolg van het tijdelijke verblijf van arbeidsmigranten en het grote verloop in de wijk. Het gaat dan niet zozeer om overlast, maar veeleer om een gevoel van onbehagen bij bewoners. Volgens gemeentefunctionarissen is dat vooral het geval als huizen in woonwijken door uitzendbureaus worden gehuurd om daar tijdelijke

arbeidsmigranten in onder te brengen. Of het gaat om straten waar woningen worden opgekocht door pandjesbazen, die de woningen vervolgens onderverhuren aan arbeidsmigranten. De sfeer in de wijk zou veranderen doordat nieuwe bewoners maar kort blijven en elkaar snel afwisselen. *'Je probeert toch te investeren in een leuke buurt, om er iets van te maken, maar dat werkt dan niet meer'*, aldus een gemeentefunctionaris uit een middelgrote gemeente, die zegt hier als gemeente verder niets aan te kunnen doen, want *'Wij kunnen niet ingrijpen in de woningmarkt'*.<sup>5</sup> Een functionaris uit een grote stad wijst in deze context ook op het 'onbekende' van de nieuwe groep arbeidsmigranten:

*'Er zijn straten die veranderen qua sfeer. Vroeger had je dan kinderen op straat spelen en dat was het dan, het had iets van bekendheid, en er zijn nu straten of stukken straat waar je tegenwoordig alleen maar mensen 's avonds laat binnen ziet komen uit een auto met een Poolse kenteken, en die gaan 's ochtends vroeg weer weg, want die zijn hard aan het werk die jongens. Er ontstaat wel een gevoel van onbehagen van "wie zijn dat dan, ik ken ze niet, ik zie ze nooit, en af en toe heb ik er last van want dan is het weekend en dan gaan ze veel drinken want hoeven ze niet te werken". Dus zo'n sfeer.'*

Dit aspect van sociale samenhang, binding met de wijk en het snelle rouleren van bewoners komt ook naar voren in de studie van Van Teeffelen en Zweers (2010). In die studie zijn in drie werkwijken in drie gemeenten aparte groepsgesprekken gevoerd met zowel Nederlandse bewoners als met arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, overwegend Poolse migranten. Uit de gesprekken met arbeidsmigranten blijkt dat het werk, dat gedaan wordt via uitzendbureaus, vaak om de paar weken of paar maanden verandert, waardoor de huisvesting van mensen ook verandert. *'Dat betekent dat wijkbewoners zeer regelmatig te maken krijgen met wisselingen van grote groepen arbeidsmigranten'*, aldus het rapport (2010, p. 11 e.v.). Verder komt in de gesprekken met Nederlandse wijkbewoners naar voren dat zij geen problemen ervaren met arbeidsmigranten die hier permanent in gezinsverband wonen. Er wordt vooral overlast ervaren van huizen waar bewoners voortdurend wisselen. Het gaat dan om geluidsoverlast, parkeeroverlast (veel auto's geparkeerd op de stoep) en verloedering van de straat door afval in de tuinen en op straat. Het ontbreken van een binding met de buurt – als gevolg van het vele rouleren – wordt door buurtbewoners als voornaamst onderliggend probleem gezien (Van Teeffelen & Zweers, 2010).

## **2.4 Onderlinge ruzies en lage aangiftebereidheid**

Een ander punt dat in alle kleine gemeenten en in sommige grote gemeenten door geïnterviewde overheidsfunctionarissen wordt aangehaald, zijn ruzies en gewelddadigheden die af en toe plaatsvinden tussen arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in of rondom een woonpand of op een recreatiepark. Een politieman zegt:

*'Als je heel veel mensen in een pand zet, wil dat weleens leiden tot problemen onderling. Als er op straat een schermutseling is, zien mensen dat ook en dan bellen ze ons. Die dingen, dat soort kleine vormen van overlast.'*

Het gaat bij geweldsincidenten volgens geïnterviewden meestal om Poolse arbeidsmigranten die in 'privésituaties' onder invloed van alcohol met elkaar op de vuist

---

<sup>5</sup> Dat is feitelijk niet juist maar een keuze die door deze gemeente wordt gemaakt. Op welke wijze de gemeente zich wel kan bemoeien met het aantal woningen in een wijk waar kamerverhuur plaatsvindt, komt in paragraaf 3.6 van dit rapport aan de orde.

gaan of een mes trekken. Overbewoning in combinatie met overmatig alcoholgebruik zou hier debet aan zijn. Een ruzie in een pand kan bijvoorbeeld ontstaan doordat een deel van de bewoners wil slapen, maar anderen willen 'doorfeesten'. In die gevallen zijn arbeidsmigranten dus vooral elkaar tot last. Hoewel het primair ruzies en gewelddadigheden betreft tussen Poolse arbeidsmigranten onderling en er volgens politiefunctionarissen geen mensen met een andere nationaliteit bij betrokken zijn, kan het buurtbewoners of buurtrecreanten een onveilig gevoel bezorgen. Signalen over vecht- of steekpartijen bereiken de politie via meldingen van omwonenden of via andere (anonieme) getuigen. Politieonderzoek naar deze geweldincidenten verloopt in de regel zeer moeizaam, omdat Poolse mensen over het algemeen geen aangifte willen doen en ook geen getuigenverklaring af willen leggen, zo vertellen alle politiefunctionarissen die over dit onderwerp beginnen. Het zou binnen de Poolse gemeenschap een taboe zijn om naar de politie toe te stappen. Een algemeen wantrouwen jegens de politie zou hieraan ten grondslag liggen.<sup>6</sup> Daarnaast hangt de lage aangiftebereidheid volgens politiefunctionarissen samen met de druk die vanuit de groep wordt uitgeoefend om niet met de politie te praten. Want binnen de groep arbeidsmigranten in een dorp zou iedereen elkaar kennen. Een wijkagent noemt als voorbeeld een vechtpartij op een recreatiepark, waarover bij de politie een melding binnenkomt; iemand zou schokkend op de grond liggen. Op het moment dat de politie arriveert, is er niets meer te zien en blijkt de betrokkene onder de douche te staan en niets te willen vertellen. Ook een aangifte blijft uit, waardoor de politie moeilijk uit kan zoeken wat er precies is gebeurd. Een politiefunctionaris uit een ander dorp vertelt over de reden dat Polen volgens hem geen aangifte willen doen na een onderlinge strijd:

*'We hebben hier ook te maken gehad met diefstal onderling, en met steekpartijen. In Polen is de politie lange tijd niet te vertrouwen geweest. Als er iets gebeurt, lukt het ons gewoon niet om vertrouwen te krijgen (...) Die wereld is heel gesloten, dus als iemand naar de politie stapt, is dat al snel bekend in het wereldje, ook omdat je met elkaar in een huis zit en je komt elkaar daarna dus weer tegen. Ze zijn tot elkaar veroordeeld.'*

De sociale controle in de Poolse gemeenschap in Nederland is volgens politiefunctionarissen groot. In enkele gemeenten wordt daarnaast gewezen op vechtpartijen tussen Poolse arbeidsmigranten die in en rondom cafés plaatsvinden, ook in combinatie met excessief alcoholgebruik. Ook hier zou het primair gaan om vechtpartijen tussen Poolse migranten. Tot slot melden enkele sleutelinformanten dat Polen in een uitgaansgebied soms slachtoffer zijn van geweld van andere, niet-Poolse buurtbewoners. Er zou sprake zijn van 'pesterijen' waarbij mensen het gemunt zouden hebben op (dronken) Polen.

## 2.5 Overmatig alcoholgebruik

Alcoholgebruik is een telkens terugkerend onderwerp in de afgenomen interviews, het is een kwestie die onlosmakelijk samen lijkt te hangen met overlast. Vooral arbeidsmigranten uit Polen drinken volgens gemeente- en politiefunctionarissen gemiddeld veel alcohol, wat leidt tot luidruchtig, onbesuisd of agressief gedrag. Ook rijden onder invloed en onveilig rijgedrag worden in deze context door verschillende sleutelinformanten als probleem genoemd.

---

<sup>6</sup> Geïnterviewden opperen dat dat te verklaren valt vanuit de recente geschiedenis van Polen, en noemen de overheersing van Polen door twee dictatoriale regimes en de verraderlijke rol die de politie daarbij zou hebben gespeeld.



Een deel van de geïnterviewden schrijft het overmatige alcoholgebruik toe aan de slechte levensomstandigheden en de behoefte aan ontspanning na het harde werken. Zo zeggen sleutelinformanten uit drie verschillende dorpen:

*'Mensen werken hier kei- en keihard, zijn vaak moe 's avonds, dan moeten ze ook nog zelf koken en zijn dan extra moe. Dan komt drank extra aan. Ze spreken de taal niet van mensen hier, ze hebben beperkte vrije tijd, dan is het begrijpelijk dat ze wat drank gaan halen.'*

*'De meesten hebben een 55-urige werkweek waarna ze graag ontspannen door bijvoorbeeld te feesten, waarbij veel alcohol wordt gedronken.'*

*'Wat doen wij Nederlanders in het buitenland? Wij gaan elkaar ook opzoeken en daar komt ook de nodige drank en bravoure aan te pas. Maar ik denk ook dat deze mensen hun verdriet een beetje verdrinken. Ver van huis en van het gezin en voor een habbekrats moeten werken. Voor hun is het veel maar het is een habbekrats en ze zitten in een onderkomen, nou, daar willen jij en ik niet in leven en dat doen ze allemaal maar, want er zijn er natuurlijk een heleboel die geld willen verdienen voor hun gezinnen thuis, en die grijpen naar drank om hun ellende te vergeten.'*

Andere geïnterviewden schrijven het excessieve drankgebruik toe aan 'de cultuur' van mensen uit Polen. 'Ze zijn van huis uit gewend om veel te drinken, het is niet zo dat ze dat doen omdat ze hier zijn', zegt een wijkagent uit weer een ander dorp, nadat hij heeft verteld dat hij niet alleen mannen maar soms ook groepjes Poolse vrouwen op een bankje ziet zitten met een fles wodka in de hand. Een wijkagent uit een stad stelt dat alcoholgebruik vooral in combinatie met overbewoning voor problemen kan zorgen:

*'Als je er vanuit gaat dat de Oost-Europese cultuur samenhangt met het overdadig innemen van alcoholische versnaperingen, dan kun je je voorstellen dat als je met z'n tienden op elkaars lip zit, dan krijg je aardig wat geweld binnenshuis, buiten de deur, en dat hangen op straat en in portieken.'*

Verschillende sleutelinformanten noemen het 'doordrinken' kenmerkend voor mensen uit Polen. Een bedrijfsleider van een groot uitzendbureau, die huisvesting organiseert voor Poolse werknemers, meent dat dit doordrinken de voornaamste verklaring vormt voor de overlast:

*'Drank is oorzaak nummer één van overlast. Overlast heeft doorgaans te maken met dronkenschap. Ze hebben een cultuur van sterke drank, wodka en likeur, drinken bier op straat en ze stoppen niet als ze dronken zijn, maar gaan gewoon door. En dan weten ze uiteindelijk niet meer wat ze doen.'*

Andere sleutelinformanten wijzen op een combinatie van factoren en sommige geïnterviewden relativeren het drankgebruik van Poolse arbeidsmigranten, door te wijzen op de Nederlandse 'drankcultuur'. Zo zegt een gemeentefunctionaris uit een grote stad:

*'Polen, de Baltische landen, die hebben een drankcultuur: "Ik heb een probleem, ik ga drinken". Wij hier in Nederland trouwens ook: "Ik drink het weg, neem een slok wodka en sla de kop eraf".'*

Er leven, met andere woorden, uiteenlopende ideeën bij sleutelinformanten over de achtergrond van het alcoholgebruik van arbeidsmigranten uit Polen. Wel bestaat

overeenstemming over het feit dat overlastgevend gedrag sterk samenhangt met excessief drankgebruik van Poolse arbeidsmigranten<sup>7</sup> (vgl. Korf et al, 2009; Snel et al., 2011a; en vergelijk Garapich (2010) die aan de hand van een etnografische studie naar dakloze Polen in Londen de betekenis van 'drinken' in kaart heeft gebracht).

## 2.6 Gebrek aan privacy en de openbare ruimte

Zowel in grote steden als in landelijke gebieden wijzen sleutelinformanten op de uitwassen van de krappe huisvesting in relatie tot overlast. Kleine behuizing en een gebrek aan privacy kunnen er toe leiden dat arbeidsmigranten in hun vrije tijd de straat opgaan. Veel geïnterviewden in dorpen en steden noemen dit aspect van privacy als ze spreken over overlast van arbeidsmigranten. Het volgende interview-fragment van een wijkagent uit een dorp is daar een voorbeeld van. Ze vertelt over een (extreme) woonsituatie op het terrein van een kwekerij, en het overlastgevende gedrag wat daar volgens haar het gevolg van is:

*'Een aantal jaren signaleren we een hoge toename van Poolse mensen bij ons in het gebied. We hebben natuurlijk veel tuinbouw waar ze in kunnen werken. En dan kom je zaken tegen waarin twintig Poolse mensen in een apart kamertje in een kas moeten overleven. Die mensen klagen niet hoor, want die zijn allang blij dat ze een dak boven hun hoofd hebben.'*

Interviewer: In een kas?

*'Ja dan maken ze [de werkgever] gewoon een caravan in een kas of een kamertje met wat gipswandjes, of een portocabin. Daar vind je tal van mensen in en dan heb je een dagploeg en een nachtploeg. Die overdag werken, slapen er 's nachts en omgekeerd. Kleine ruimten, waardoor mensen ook naar buiten gaan want als je in kleine ruimten leeft dan gaan mensen naar buiten (...). Een hoop Poolse mannen zwerven op straat, lopen met hun ziel onder de arm en zoeken elkaar op en gaan gewoon midden op straat zitten. Zij nuttigen behoorlijk alcohol, hetgeen bij de bewoners er omheen behoorlijk schrik aanjaagt. En durven ze eigenlijk niet goed zelf aan te spreken, want er zit al een taalbarrière.'*

Gebrek aan privacy kan ertoe leiden, dat mensen de auto gebruiken als verlengstuk van hun woonruimte, zo vertelt bovengenoemde wijkagent over wat zij ziet in haar gemeente:

*'Velen hebben hun privacy in hun auto en dat is ook een vuilnisbelt. Daar leven ze ook deels om toch maar een stukje voor zichzelf te hebben.'*

---

<sup>7</sup> In één stad is over een aantal jaren geregistreerd hoeveel politiemutaties er in het bedrijfsprocessensysteem van de politie voorkwamen met de bestaande code 'overlast alcohol', uitgesplitst naar nationaliteit van personen uit Midden-en Oost-Europese landen. Tussen 2007 en 2009 was sprake van een sterke stijging van mutaties waarbij mensen met een Poolse nationaliteit betrokken waren bij alcoholgerelateerde overlast: van 311 (2007) naar 470 (2008) naar 584 in de eerste helft van 2009. Afgaande op de politiemutaties waren personen uit andere MOE-landen niet of nauwelijks betrokken bij alcoholgerelateerde overlast (Snel et al., 2011a). De vraag is hoe we deze cijfers moeten duiden, en hoe ze bijvoorbeeld in verhouding staan tot cijfers over alcoholgerelateerde overlast van personen met een Nederlandse nationaliteit, of hoe ze in verhouding staan tot de toename van het aantal Poolse arbeidsmigranten. Vanaf 2010 werd de code 'alcoholgerelateerde overlast' niet meer gehanteerd door de politie vanwege een gewijzigd bedrijfsprocessensysteem.

Tijdens ons veldwerk-bezoek aan de betreffende gemeente, zagen we inderdaad dat in een stilstaande auto met een Poolse kenteken twee mannen een tijdje vertoefden. Mede ook door de levensmiddelen die duidelijk zichtbaar in de auto aanwezig waren, was onze indruk dat de auto intensief door de mannen werd gebruikt. Een gemeentefunctionaris uit een grote stad wijst op de relatie tussen kleine behuizing, het gebruik van de openbare ruimte en het werkaanbod voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa:

*'Op het moment dat er werk is, werken ze 10 uur per dag. Dan komen ze thuis en zijn blij dat ze hun bed zien. Maar zodra het werk wat minder is, werken ze niet die 10 uur op een dag en die 7 dagen per week en dan is er ineens heel veel vrije tijd die je binnen niet echt kan doorbrengen, want op die ene vierkante meter die nog over is op de kamer...'*

Door het gebrek aan ruimte en privacy gaan mensen in hun vrije tijd naar buiten en zoeken elkaar daar weer op, zo wordt door geïnterviewden geconstateerd. Dat gebeurt vooral 's avonds en in het weekend, als mensen vrij zijn. En vooral in de zomer. Bij die ontmoetingen in de openbare ruimte wordt over het algemeen veel alcohol gedronken, zo stellen geïnterviewden. Geluidsoverlast door samenscholing op pleintjes, speeltuintjes, parkjes en in de buurt van supermarkten kan daarvan een gevolg zijn, evenals vervuiling door het afval dat wordt achtergelaten. Een wijkagent laat ons tijdens een bezoek aan zijn middelgrote gemeente verschillende parkjes en speelpleintjes zien waar migranten 's avonds en in het weekend vaak vertoeven. Als wij halverwege de avond ter plekke zijn, is er niemand. We zien wel afval dat is achtergelaten: etensresten, lege Poolse bierblikjes, servetjes, papierzakjes en andere voedselverpakkingen. De wijkagent vertelt over de beweegredenen van arbeidsmigranten om buiten te gaan picknicken:

*'Poolse arbeidsmigranten wonen hier ook boven winkels, op zolders, dat is meestal via particuliere verhuurders of via makelaars. En in voormalige bedrijfspanden. Altijd in oude panden, nooit in nieuwbouw. (...) Er zijn in dit dorp ongeveer vijf huisjesmelkers actief. Ze proppen de mensen overal in. Mensen wonen heel erg klein en vaak in benauwde kamertjes. Als je de hele dag op elkaars lip hebt gezeten tijdens het werk, dan wil je 's avonds wel een beetje ruimte om je heen en privacy, en dan moet je toch naar buiten. (...) Logisch dat die mensen dan de straat op gaan, dat zouden wij ook doen.'*

Arbeidsmigranten die in hun vrije tijd de straat op gaan, treffen daar soms andere groepen die eveneens van de openbare ruimten gebruikmaken. De openbare ruimte is immers een ruimte die in principe voor iedereen toegankelijk is en waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en kunnen ontspannen. Gemeente- en politiefunctionarissen die wij hebben geïnterviewd, hebben echter de ervaring dat arbeidsmigranten in de openbare ruimte niet of nauwelijks mengen met andere groepen, mede door de taalbarrière. Zo is in de wijk van de hierboven aangehaalde wijkagent ook sprake van 'jeugdproblematiek'. 'De jeugd drinkt hier buitengewoon veel. Die jeugd baart me meer zorgen, die verveelt zich kapot, ze zoeken elkaar ook op op straat', aldus de wijkagent. In zijn wijk zijn verschillende plekken waar zowel jongeren als Poolse arbeidsmigranten komen, maar als de ene groep er al zit, gaat de andere groep ergens anders heen. Volgens de wijkagent zoeken ze elkaar niet op en gaan ze de confrontatie ook niet aan. Conflicten blijven uit. Wel komt het voor dat als ze door de politie worden aangesproken op het achterlaten van afval, ze elkaar de schuld geven. Soms is voor de politie dan ook niet duidelijk welke groep verantwoordelijk is voor vervuiling van de openbare ruimte. Een ander voorbeeld van het gebruik van de openbare ruimte door verschillende groepen, betreft een plein in een woonwijk in een grote stad. Naar aanleiding van

klachten van buurtbewoners heeft de gemeente onderzoek laten doen naar de overlast op en rond het plein en naar de gebruikers van het plein. In onderstaand kader staan enkele bevindingen uit dat onderzoek.

Over een plein in een grote stad komen bij gemeente en politie klachten binnen over overlast. De klachten zijn 'vaag' en zouden iets te maken hebben met 'arbeidsmigranten en jongeren en dergelijke'. In opdracht van de gemeente heeft een onderzoeksbureau onderzocht wie gebruikmaakt van het plein en of er sprake is van aanwijsbare overlast.\* Het plein ligt bij een weg waar busjes af en aan rijden om arbeidsmigranten naar een werkplek te brengen. Uit het onderzoek komt naar voren dat er elke dag tussen de 90 en 260 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa aanwezig zijn op het plein, afhankelijk van de dag van de week en het tijdstip. In het weekend wordt het plein het drukst bezocht, dan zijn er tussen de 180 en 260 arbeidsmigranten. Mannen zijn in de meerderheid maar in het weekend wordt het plein ook bezocht door vrouwelijke arbeidsmigranten, vooral op de zondag. Het plein wordt in hoofdzaak gebruikt door Bulgaren die de Turkse taal spreken (95% van de arbeidsmigranten op het plein) en daarnaast – in veel mindere mate – door Polen, Roemenen en Hongaren (5% van de migranten op het plein). Uit observaties blijkt dat de verschillende groepen migranten uit Midden- en Oost-Europa nauwelijks mengen, vermoedelijk door de taalbarrière en door 'de onderlinge concurrentiestrijd voor werk' (Impegno, 2011). Door 85% van de aanwezige arbeidsmigranten wordt bier gedronken, daarnaast worden op geringe schaal softdrugs gebruikt. Naast de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, wordt het plein overdag gebruikt door een groep van 15 tot 20 Marokkaanse vrouwen met hun spelende kinderen en vanaf de middag door een groep van ongeveer 20 Marokkaanse jongeren in de leeftijd van 16 tot 25 jaar.'s Nachts zijn er enkele prostituees op en rond het plein aanwezig, een klein groepje van tussen de 3 en 5 Roma vrouwen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de verschillende groepen niet of nauwelijks mengen, en elke groep heeft zich een andere hoek van het plein toegeëigend. Tussen de groepen vinden geen conflicten plaats en volgens de onderzoekers is geen sprake van agressief of intimiderend gedrag naar voorbijgangers. Niettemin ervaren omwonenden de aanwezigheid van de grote groep arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa op het plein als intimiderend en onveilig, met name vanwege de grote aantallen. Verder ervaren buurtbewoners overlast door wildplassen, illegale prostitutie en illegale (over-) bewoning in de woningen rondom het plein. Ook noemen ze parkeerproblematiek; er zijn volgens bewoners geen parkeerplaatsen meer vanwege het grote aantal auto's met een Oost-Europees kenteken. (Impegno, 2011)

\* Het bureau heeft voor het onderzoek gebruikgemaakt van 'informele en onopvallende observaties' gedurende vier opeenvolgende maanden, op verschillende tijdstippen en op verschillende dagen. Daarnaast zijn buurtbewoners geïnterviewd (Impegno, 2011).

## 2.7 Wijken en een cumulatie van problemen

Hoewel arbeidsmigranten met verschillende etnische afkomst elkaar in de openbare ruimte lijken te ontwijken en directe conflicten uitblijven, kan de ruimtelijke concentratie van verschillende groepen de druk in een wijk wel doen toenemen. In grote steden zijn arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, zoals eerder in dit hoofdstuk werd geconstateerd, vaak gehuisvest in wijken met een oude goedkope woningvoorraad. Het zijn wijken waar meestal ook andere sociale problemen spelen, zo komt naar voren in de interviews met gemeente- en politiefunctionarissen uit grote steden. In dit verband wordt door de sociologen Snel et al. (2011a) – in een studie naar overlast en dakloosheid van nieuwe arbeidsmigratie – gesproken over werkwijken die als 'aanlegplaats' dienen voor migranten: *'Het zijn wijken waar de postkoloniale migranten (Surinamers en Antillianen), de gastarbeiders (Turken en*

*Marokkanen) en later vluchtelingengroepen vaak als eerste zijn komen wonen. Deze wijken hebben deels de functie van doorstroomwijken voor migranten die zich verbeteren en naar andere wijken vertrekken of naar andere steden. (...) Het zijn ook wijken die van oudsher te maken hebben met sociale problemen rond armoede, werkloosheid, illegaliteit en ook met problemen van criminaliteit en overlast.'* (Snel et al., 2011a, p. 5)

De stadswijken waar overlastproblematiek gerelateerd aan arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa zich vooral manifesteert volgens onze sleutelinformanten, komen vrijwel allemaal voor in de 'top 40 van probleemwijken' zoals die in 2007 door het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie is opgesteld.<sup>8</sup> Het zijn wijken waar sprake is van een opeenstapeling van problemen zoals werkloosheid, overlast, criminaliteit, verslavingsproblematiek, vandalisme en verloederding. In bestaande studies komt naar voren dat problemen in dergelijke kwetsbare wijken niet op zichzelf staan. De vraag die in literatuur wordt opgeworpen, is of problemen elkaar versterken en of de hardnekkigheid van de problematiek gelegen kan zijn in de cumulatie van problemen (o.a. Engbersen, 2009; Van Kooten, 2009; Musterd & Ostendorf, 2009). In deze zogenoemde 'probleemwijken' is met behulp van rijks-subsidies de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in sociale en fysieke maatregelen, met als doel de leefbaarheid in de wijk te verbeteren en de negatieve spiraal te doorbreken.

Overlast is in de stadswijken waar veel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zijn gehuisvest dus geen nieuw verschijnsel. Wel kan de problematiek die gepaard gaat met de komst van een nieuwe groep arbeidsmigranten extra druk leggen op de toch al kwetsbare wijk en de bestaande problemen doen versterken. Vanuit dit perspectief is het begrijpelijk dat overlastproblematiek die samenhangt met arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor een deel overlapt of doorkruist wordt door problemen die gerelateerd zijn aan andere groepen en andere buurtgebonden problemen. Die mengeling van problematiek in probleemwijken komt sterk naar voren tijdens onze 'meeloopronde' met de wijkpolitie in verschillende gemeenten. Voor dit onderzoek lopen we in elke gemeente een middag of avond mee door een wijk waar overlastproblemen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zich volgens politie- en gemeentefunctionarissen vooral manifesteren. Tijdens dat veldwerk horen en zien we al snel over andere verschijnselen die ook spelen in de wijk zoals 'dealeroverlast', 'Antillianenproblematiek', 'hangjongeren', 'allochtone jeugd', 'huisjesmelkers', 'cocaineverkoop', 'huiselijk geweld', 'vrijplaats voor drugscriminelen', 'straatprostitutie', 'verslaafden', 'bedelaars' en 'daklozenopvang'.<sup>9</sup> Vanwege de cumulatie van problemen, vooral in grote steden, is het niet altijd mogelijk om overlast gerelateerd aan migranten uit Midden- en Oost-Europese landen strikt af te bakenen en te scheiden van andere buurtgebonden problemen. Politiefunctionarissen stellen dan ook dat overlast die gerelateerd is aan deze groep arbeidsmigranten wel 'in proporties' gezien moet worden. Ook willen wijkagenten dat hun wijk, mede vanwege de vele maatregelen en investeringen van de afgelopen jaren, niet in een negatief daglicht komt te staan. Eén wijkagent bijvoorbeeld, stelt dat zijn wijk een 'aandachtsgebied' is, en geen 'achterstandswijk'. Met de wijkagent en straatcoach in een andere stad lopen we door een straat waar mensen met veel verschillende nationaliteiten wonen, waar het verloop volgens de functionarissen heel groot is en waar de politie vaak naartoe moet vanwege een melding. De agent en straatcoach vertellen over de maatregelen en initiatieven die zijn genomen

---

<sup>8</sup> Die wijken zijn onder meer geselecteerd op basis van werkloosheidscijfers, het inkomen van bewoners en de kwaliteit van de woningvoorraad. Ook het oordeel van bewoners speelde een rol bij de selectie van de wijken. Voor deze wijken werden voor de zittingsperiode van het kabinet-Balkenende IV extra investeringen gedaan om de stapeling van problemen te bestrijden. De term 'probleemwijk' werd vervangen door de term 'aandachtswijk'. Die zouden op termijn moeten veranderen in een 'prachtwijk'.

<sup>9</sup> Op die laatst genoemde zaken komen we in hoofdstuk 4 terug, als dakloosheid van EU-migranten centraal staat.

om verloedering en overlast in de buurt tegen te gaan en wijzen op een groot bord met daarop 'Gewenste omgangsvormen'. *'In deze buurt groet men elkaar'*, lezen we.

Als het gaat om problematiek in oude wijken, maken sommige gemeentefunctionarissen uit verschillende grote steden ook een vergelijking met de integratie van arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko. Hieronder volgen twee voorbeelden. In het eerste interviewfragment wordt de wrijving tussen 'oude' en 'nieuwe' arbeidsmigranten beschreven, in het tweede fragment vergelijkt een gemeentefunctionaris de groepen met elkaar als het gaat om sociale aansluiting en integratie.

*'Wat je ook ziet in deze wijken is dat Polen, Bulgaren en Roemenen een andere levensstijl hebben dan Turken en Marokkanen. De dames van de MOE-landers zijn wat schaarser gekleed, waaraan de Turken en Marokkanen eerder aanstoot nemen en dat geeft ook een bepaald soort wrijving. (...) De Turken en de Turks sprekende Bulgaren is ook een wereld van verschil. Hun taal is het enige gemeenschappelijke, als er tenminste niet een of ander dialect is, maar hun levensstijl is dermate verschillend dat zij daar ook echt aanstoot aan nemen. Het gaat ook om wat men niet gewend is. Terwijl over het algemeen Polen, Bulgaren en Roemenen ook wel vreemd opkijken van de geheel beklede dames die daar vanuit een andere samenleving rondlopen en daarover, nadat ze wat gedronken hebben, ook de nodige grappen weten te maken. Turken en Marokkanen hebben hun plekje een beetje weten te vinden in de stad, doen ook mee aan allerlei projecten die we in de stad hebben en dan komt er een hele nieuwe groep bij en dan hebben die mensen het onderling weer lastig, los van het feit dat er overbewoning is of slechte huisvesting.'*

*'Je moet het zien in de sfeer van; wat zijn de kwetsbaarheden van deze groep mensen [arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa] die zich als het ware gevestigd hebben in de stad, als het gaat over hun integratie? Gaat het probleemloos of zijn er hiccups, en waar dan? Hoe gaat het met die kinderen? Hoe gaat het met het opgenomen worden of zijn in de straat of buurt? Eigenlijk is het een herhaling van Marokko en Turkije in het klein.'*

Integratie is een onderwerp dat regelmatig door geïnterviewden wordt aangehaald als het gaat om woongerelateerde overlast. Ze doelen dan met name op de korte duur van het verblijf in Nederland (daar hebben we aan het begin van dit hoofdstuk aandacht besteed) en op het al dan niet beheersen van de Nederlandse taal.

## **2.8 Excessieve woonsituaties en huisjesmelkerij**

Veel geïnterviewde politie- en gemeentefunctionarissen spreken in de context van woonoverlast over het misbruik dat van arbeidsmigranten wordt gemaakt door verhuurders van woonruimte. Er wordt gesproken over 'huisjesmelkers', 'pandjesbazen' en 'malafide uitzendbureaus' die profiteren van de afhankelijke situatie van werknemers. En over uitbuiting en misbruik op het terrein van huisvesting. 'Ze [arbeidsmigranten] veroorzaken natuurlijk een hoop opschudding, maar ze worden ook vreselijk misbruikt', aldus een politiefunctaris uit een dorp. Zowel in grote steden als in plattelandsgemeenten wordt dit aspect van uitbuiting door geïnterviewden aan de orde gesteld. Men doelt dan op de hoge huurprijzen die arbeidsmigranten betalen voor een klein woonoppervlak met slechte voorzieningen.<sup>10</sup> *'Huisvesting is natuurlijk*

---

<sup>10</sup> Daarnaast vertellen, met name in kleine gemeenten, geïnterviewden over de uitbuiting die volgens hen plaatsvindt op het terrein van arbeid. Daar gaan we in dit rapport niet verder op in.

een ontzettend melkkoetje, voor heel veel ondernemers', stelt een gemeentefunctionaris uit een dorp, daarbij wijzend naar het geld dat kan worden verdiend aan de verhuur van woonruimte aan Poolse arbeidsmigranten in zijn regio. Een gemeentefunctionaris uit een grote stad vertelt:

*'Het zijn pandjesbazen die woningen opkopen waar ze niets aan doen, behalve veel kamers maken en veel stapelbedden erin zetten. Er zitten ook uitzendbureaus aan vast, maar daar hebben wij niet altijd inzicht in. De betere uitzendbureaus houden zich daar niet mee bezig, maar de wat mindere wel. Als je hier naartoe komt om te werken weet je niet altijd met wie je je inlaat. Dan ben je al blij dat je toch dat salaris kunt verdienen, ondanks dat ze veel huur moeten betalen voor heel weinig ruimte.'*

Niet alleen door overheidsactoren maar ook vanuit de hoek van bewoners is te horen dat slechte huisvesting van arbeidsmigranten en verhuurders verantwoordelijk zijn voor de overlast. Een vertegenwoordiger van een bewonersorganisatie in een grote stad, die zegt eigenhandig in actie te komen in geval van overlast, zegt

*'Als je slecht behuist wordt, ga je ook slecht leven. Zo werkt dat. Het komt allemaal door de mensen die ze huisvesten. Als je mensen geen fatsoenlijke douche geeft...'*

Kennis over slechte woonomstandigheden en malafide pandjesbazen doen gemeenten vaak op na meldingen van bewoners over overlast. Bij huiscontroles die na zo'n melding worden gehouden, kan men stuiten op overbewoning, al dan niet in relatie met een onveilige of brandgevaarlijke situatie. Een functionaris van een gemeentelijk interventieteam uit een grote stad vertelt over een excessieve situatie die hij tijdens een huisbezoek aantroef. Het pand werd gecontroleerd nadat buurtbewoners te kennen hadden gegeven veel last te hebben van het pand; auto's die 's morgens vroeg voor de deur stopten en daarnaast gegil, gebonk en geklop op de deur omdat de huisbel het niet deed:

*'We kregen een melding van bureu, die zeiden dat er veel aanloop was. Ze zagen veel Bulgaarse en Roemeense auto's en mensen naar binnen gaan. (...)We komen daar binnen en toen zag ik dat het hele huis vol zat en dat er matrassen rechtop stonden. Zelfs op zolder, waar geen ramen waren, lagen matrassen om mensen te laten slapen. De koelkast en de tv stonden roodgloeiend, daar kwam zowat de rook vanaf. Verlengsnoeren aan elkaar naar lampjes. (...) Er sliepen ook baby's en kleine kinderen in dat pand. Een hele kleine woning, vol met matrassen. Toen heb ik direct bevolen het pand te ontruimen.'*

Bovenstaande functionaris heeft eerder meegemaakt dat een pand in zijn gemeente dat bewoond werd door veel EU-migranten, daadwerkelijk is afgebrand. Daarbij zijn twee Bulgaarse kinderen omgekomen. Arbeidsmigranten lopen vanwege hun kwetsbare en afhankelijke positie een verhoogd risico om in illegale en (brand-)gevaarlijke situaties terecht te komen. De wijze waarop verschillende gemeenten op die onveilige woonsituaties en op andere ongeregelde heden reageren, bespreken we in het volgende hoofdstuk.

### **Tot slot**

Sleutelinformanten uit middelgrote en kleine gemeenten in het landelijke gebied zeggen de indruk te hebben dat de overlast uit woonpanden en op recreatieparken in de afgelopen jaren is verminderd; het is een probleem dat voorheen sterker speelde maar nu in mindere mate. *'Het is niet helemaal voorbij, maar het is wel minder geworden'*, aldus een politiefunctionaris uit een middelgrote gemeente. Ze

wijten dat over het algemeen aan beter georganiseerde huisvesting voor arbeidsmigranten en aan de strengere eisen die in de loop der jaren zijn gesteld aan dergelijke huisvesting. Daarnaast wijzen ze op beter beheer en strengere regels door de verhuurder, en doelen dan op regels die door uitzendbureaus en op recreatieparken worden gehanteerd. Daar komen we in het volgende hoofdstuk op terug, als het lokale beleid en de rol van uitzendbureaus aan de orde komt.

Het algemene beeld dat in interviews met sleutelinformanten naar voren komt is dat woongerelateerde overlast een probleem is dat rondom een pand de kop op kan steken en op bepaalde specifieke locaties een structureel karakter kent. Voor buurtbewoners die er direct mee te maken hebben, kan het een urgent en serieus probleem zijn, dat niet in getallen of aantallen is uit te drukken. Het is sterk locatie gebonden en geconcentreerd in bepaalde wijken, straten, straathoeken of panden. *'De geografische concentraties van problemen zeggen meer dan aantallen'* aldus een politiefunctionaris.

In grote steden lijkt de woongerelateerde overlast een hardnekkig karakter te hebben en doet het zich vooral voor in wijken waar ook andere sociale problemen spelen en andere (bevolkings-)groepen voor overlast en openbare orde problemen zorgen. De druk op de al kwetsbare wijken wordt daar nog vergroot. Daar komt bij dat de grote steden geconfronteerd worden met een groepje arbeidsmigranten dat geen werk en woning (meer) heeft, naar de grote stad is toegetrokken en daar een zwervend bestaan leidt. De overlast die daarmee gepaard gaat, wordt in hoofdstuk 4 besproken.



## 3 Woonoverlast en de lokale beleidspraktijk

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we op welke wijze door politie en gemeente wordt gereageerd op klachten over woonoverlast, gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Welke maatregelen en interventies worden op lokaal niveau getroffen om deze woonoverlast tegen te gaan, van welke bevoegdheden wordt gebruikgemaakt en welke ervaringen hebben lokale overheidsfunctionarissen met het aanpakken en voorkomen van deze problematiek? Een paar opmerkingen vooraf. In de eerste plaats is het organiseren van goede huisvesting volgens geïnterviewden de belangrijkste maatregel om overlast op lange termijn te voorkomen of, in elk geval, sterk te reduceren. Op de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe huisvestingsprojecten gaan we in dit rapport echter niet in, we kijken hoe politie en lokale beleidsmakers handelen om overlast – op korte of middellange termijn – binnen bestaande huisvestingssituaties tegen te gaan. In de tweede plaats verloopt de aanpak van woonoverlast die gerelateerd is aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in principe niet anders dan de bestrijding van overlast die door andere groepen wordt veroorzaakt. Het gaat in principe om generiek beleid. Wel kunnen specifieke kenmerken en omstandigheden van gehuisveste arbeidsmigranten – zie het hoofdstuk hiervoor – van invloed zijn op de aanpak of op gevolgen van het in te zetten beleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan het niet spreken van de Nederlandse taal, aan het korte tijdelijke verblijf van een deel van de migranten, aan overbewoning en aan de verhoogde kans om als arbeidsmigrant in illegale woonsituaties terecht te komen. De lokale beleidspraktijk wordt beschreven in samenhang met die specifieke omstandigheden. Naast de rol van politie en gemeente, besteden we in de laatste paragrafen van dit hoofdstuk ook aandacht aan de rol van andere lokale actoren bij de bestrijding van overlast, zoals buurtbewoners en beheerders die in dienst zijn van uitzendbureaus of recreatieparken.

Uiteraard geldt ook voor dit hoofdstuk dat de beschreven overlast zich volgens geïnterviewden slechts bij een klein deel van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voordoet. Het lokale beleid dat in dit hoofdstuk wordt beschreven, heeft dan ook betrekking op dat kleine deel dat gerelateerd kan worden aan overlast.

### 3.2 Meldingen van burgers en meldpunten

Een melding van burgers over overlast komt in de praktijk vaak bij de politie terecht: bij de wijkpolitie of bij het algemene meldnummer van de politie. Wijkagenten worden door buurtbewoners op straat aangesproken, worden gebeld en soms ook gemaïld over klachten omtrent overlast. De reden dat in de praktijk de politie vaak wordt benaderd, is deels van praktische aard: woonoverlast doet zich vooral voor in de avond en in het weekend en de politie is de instantie die dan nog bereikbaar is, zo stellen uiteenlopende geïnterviewden. *'De mensen weten dat wij er 24 uur per dag zijn'*, aldus een politiefunctionaris.<sup>11</sup> Daarnaast kan bekendheid en vertrouwen met de wijkpolitie een rol spelen bij het benaderen van de politie. Verschillende wijkagenten uit verschillende gemeenten stellen dat bewoners hen weten te vinden als er iets is. Zo zegt een wijkagent uit een oude stadswijk: *'Als er gens een melding van overlast komt, dan ga ik er naartoe en dan los ik het op. Iedereen in de wijk heeft mijn directe nummer'*.

<sup>11</sup> Dat dit in de praktijk niet altijd zo is, komt verderop in het hoofdstuk aan de orde.

Daarnaast komen klachten over overbewing en overlast binnen bij de gemeente; telefonisch of schriftelijk per brief of e-mail. In verschillende grote steden bestaat een 'Meldpunt overlast' en een dienst of team die bij signalen van overlast woningcontroles uitvoeren.<sup>12</sup>

Verder bestaat in één grote stad voor burgers de mogelijkheid om klachten in een online 'overlastdagboek' bij te houden, waardoor de gemeente een overzicht krijgt van het verloop van de hinder op een specifieke locatie. In een andere stad kunnen mensen buiten kantooruren hun klacht kwijt op een online klachtenformulier van het Meldpunt overlast, ook van de gemeente.

Burgers nemen soms rechtstreeks contact op met de beheerder van een uitzendbureau, als bekend is dat het overlastgevend pand wordt verhuurd door een uitzendbureau (zie paragraaf 3.9). Als overlast telkens terugkeert of langer aanhoudt, gaan bewoners er soms toe over verschillende instanties en personen te benaderen. Dat gebeurt als burgers van mening zijn dat er niets of te weinig gebeurt met hun klachten. Zo schrijft in één kleine gemeente een bewoner een e-mail naar een wethouder, nadat hij het verhuurende uitzendbureau al eerder heeft benaderd over overlast vanuit een nabij gelegen (voormalig) hotel. In een andere kleine gemeente brengt een vertegenwoordiger van een bewonersorganisatie de ervaren overlast onder de aandacht in breed gemeentelijk overleg over arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, waar mensen van verschillende overheidsinstanties en met verschillende portefeuilles aan deelnemen.

### 3.3 Aanspreken en huisbezoek

Bij meldingen uit de buurt brengt de (wijk-)politie over het algemeen ad hoc een huisbezoek aan het pand waar volgens de melding sprake is van overlast, zo maken we op uit de interviews met politiefunctionarissen. De meeste wijkagenten die we hebben gesproken, zeggen dat ze altijd even gaan kijken als ze op dat moment dienst hebben en de overlast acuut is, bijvoorbeeld bij geluidshinder van harde muziek of herrie op straat rondom een pand. Een deel van de overlast wordt volgens geïnterviewden door zo'n huisbezoek meteen gestopt, doordat mensen worden aangesproken op hun overlastgevend gedrag en er afspraken worden gemaakt. Zo zegt een wijkagent uit een kleine gemeente:

*'Als er gewoon geluidsoverlast is, ga je even langs en laat je de boel zachter zetten, of je vraagt mensen een raampje dicht te draaien.'*

Agenten vertellen dat ze optreden zoals ze bij alle overlastmeldingen optreden:

*'We doen dat zoals we ook doen bij feestjes van Nederlanders; we waarschuwen één keer, bij de tweede waarschuwing moet de muziek uit en soms nemen we daarna de geluidsinstallatie mee. Soms moeten we driemaal terug.'*

Een deel van de functionarissen is overwegend optimistisch over het effect van hun handelen, zoals blijkt uit bovenstaande citaten. Andere geïnterviewden schetsen een minder rooskleurig beeld van de invloed van hun huisbezoek. Sommige politie-

---

<sup>12</sup> Voor dit onderzoek hebben we, naast vijf kleine gemeenten, vijf grote steden geselecteerd. Zoals in hoofdstuk 2 al werd vermeld, doet woonoverlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zich met name voor in de geselecteerde steden Rotterdam, Den Haag en Eindhoven, en niet of nauwelijks in Amsterdam en Utrecht. Als we in dit hoofdstuk spreken over grote steden, gaat het dus over Rotterdam, Den Haag en Eindhoven. De problematiek in Amsterdam en Utrecht heeft betrekking op dakloosheid en overlast, daarover gaat hoofdstuk 4.

mensen benadrukken dat zij maar beperkte invloed kunnen uitoefenen op panden waar sprake is van overlast. *'De politie is maar beperkt in haar middelen, zegt een wijkagent uit een grote stad. Een wijkagent uit een dorp benadrukt dat sommige overlastklachten moeilijk verholpen kunnen worden. Over het handelen van de wijkpolitie na een melding over geluidsoverlast vertelt ze:*

*'Dan gaan we luisteren of het inderdaad zo is. Vaak constateer je inderdaad dat ramen openstaan en dat Poolse mensen in het raam een biertje zitten te drinken of een sigaret roken of dat ze buiten staan te bellen want ze willen niet dat iedereen [in het pand] hun gesprek hoort. En dat gaat hard en 's avonds laat is het altijd hard. Maar mensen [omwonenden] melden het nu al niet meer en accepteren het maar gewoon. Wij kunnen er ook zo weinig mee. Het is wel een vorm van overlast en het geeft wel irritatie.'*

Het gevolg van een informeel huisbezoek is sterk afhankelijk van de situatie die wordt aangetroffen, zo is de ervaring van geïnterviewden. De gemeentefunctionaris van een stedelijk interventieteam heeft de ervaring dat de reactie van arbeidsmigranten op een huisbezoek afhangt van de aanwezigheid van vrouwen en drank:

*'Vaak is een of twee keer langsgaan voldoende, maar het ligt ook aan het soort mensen. Zijn het mannen en vrouwen, dan is het probleem snel opgelost, vrouwen zijn vaak rustiger en verstandiger. Wonen er alleen mannen, dan neemt de drank de overhand en de ruzies onderling en de overlast in het weekend blijft vaker terugkomen (...) Als het structureler is, kun je gaan aanschrijven.'*

Meer in het algemeen vertellen politiefunctionarissen dat ze informatie over een pand doorgeven aan de gemeente, als ze bij een (herhaaldelijk) huisbezoek stuiten op structurele overlast of overbewoning. De gemeente kan vervolgens proberen met aanschrijvingen en andere bestuursrechtelijke middelen de situatie te verhelpen. Daar gaan we vanaf paragraaf 3.5 verder op in.

In de afgenomen interviews komen twee aspecten naar voren die het aanspreken van mensen aan huis bemoeilijken, namelijk de beschonken toestand waar mensen in een overlastgevend pand in kunnen verkeren en het niet spreken van een gemeenschappelijke taal. Als die combinatie van taalbarrière en dronkenschap zich voordoet, is het volgens politiefunctionarissen lastig om ter plekke afspraken te maken over het overlastgevend gedrag. Een wijkagent uit een grote stad vertelt over de wijze waarop de politie in zijn wijk over het algemeen reageert op meldingen over geluidsoverlast die in het weekend binnenkomen en zijn ervaringen daarbij als het gaat om arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa:

*'We gaan altijd kijken, op elke melding. We hebben wijkzorg en noodhulp. De wijkzorg auto gaat er sowieso altijd naartoe. En dan kijken we of we dat kunnen constateren [de gemelde overlast]. En als het helemaal vol zit [met mensen] en ze zijn ladderzat dan gaan we alles noteren. Dat lukt over het algemeen wel aardig. De mensen die daar wonen blijven en de rest gaat de straat op. (...) Wij proberen dan de registraties naar de gemeente te doen, die moeten daarop toezien.'*

Over de wijze van communiceren met de mensen in het pand vertelt hij:

*'Voor zover dat gaat maak je een praatje. Je hebt altijd wel iemand die gauw van achteren naar voren komt lopen en zich aanbiedt om mee te praten. Dan probeer je dat, ook al kent hij net drie woorden Nederlands. Ik probeer het dan te verduidelijken, maar ze snappen donders goed wat er aan de hand is. Maar het blijft lastig.'*

Sommige functionarissen vertellen dat ze de volgende dag bij een overlastgevend pand terugkomen om op de overlast te wijzen en afspraken te maken, als mensen als gevolg van overmatig alcoholgebruik op de avond zelf niet aanspreekbaar zijn.

## Taal

Als het gaat om het aanspreken van mensen vanwege woongerelateerde overlast, is taal een telkens terugkerend onderwerp tijdens de interviews, met name in gesprekken met de wijkpolitie.<sup>13</sup> In verschillende gemeenten heeft men actie ondernomen om de taalbarrière tussen politiemensen en arbeidsmigranten te overbruggen. Zo heeft een politiekorps in een grote stad Poolse en Bulgaarse vrijwilligers geworven, die met de wijkpolitie meelopen als zich ergens een probleem voordoet. Een wijkagent uit het korps vertelt over zijn ervaring met de Poolse vrijwilliger, die meegaat met huisbezoeken aan Poolse arbeidsmigranten:

*'Je ziet een soort verandering bij de mensen die je aanspreekt, als je kenbaar kunt maken dat je ook iemand mee hebt die de Poolse taal spreekt. Eerst is het heel verstarrend maar als deze meneer [de vrijwilliger] dan Pools met ze gaat praten zie je de opluchting en komen er allemaal verhalen uit.'*

In enkele agrarische regio's zijn Polen opgeleid tot BOA's, die werkzaamheden verrichten parallel lopend aan de wijkagent.<sup>14</sup> Het verschil met 'echte' politieagenten is dat ze geen wapens mogen dragen en over minder bevoegdheden beschikken, maar ze spreken wel de taal van Poolse arbeidsmigranten. Een politiefunctionaris uit een van deze regio's spreekt van 'doelgroepagenten', die worden ingezet vanwege de kennis van de taal maar ook vanwege kennis van de Poolse cultuur en 'mentaliteit'.<sup>15</sup> Verder hebben in een agrarische regio twee wijkagenten hun leidinggevenden gevraagd om een cursus Pools, om zelf beter te kunnen communiceren met de arbeidsmigranten uit het dorp en vertrouwen te winnen. Ze hebben zich verdiept in de mogelijkheden en gelezen dat politieagenten in een andere regio Poolse taalles hebben kunnen volgen.

Nu zal een gemeenschappelijke taal geen soelaas bieden voor alle woongerelateerde overlast, maar het zou wel bij kunnen dragen aan een beter wederzijds begrip van de situatie, zo maken we op uit de afgenomen interviews. Het stelt politiemensen in staat om mensen adequaat in hun eigen taal aan te spreken, het probleem uit te leggen en te wijzen op regels en gewoonten. Aansluitend hierop zijn in verschillende regio's Poolse informatiepunten opgericht, waar informatie wordt verschaft in de taal van Poolse arbeidsmigranten. Hieraan gekoppeld bestaan Poolse spreekuren waar arbeidsmigranten met een vraag of probleem naartoe kunnen. Ook informatie over uitbuiting en slechte woonomstandigheden komt volgens verschillende functionarissen beter naar boven als mensen zich in hun eigen taal uit kunnen drukken.

In één regio wordt door de gemeente een zogenoemd 'Digidorp' ontwikkeld; een interactieve website waar arbeidsmigranten allerlei informatie in de Poolse taal kunnen vinden en met elkaar in eigen taal kunnen communiceren over hun situatie in Nederland. Via de website kunnen ze actief deelnemen aan gesprekken en discussies.

---

<sup>13</sup> Bij geplande huiscontroles, huiszoekingen en aanhoudingen, wordt in de regel een tolk ingezet. Het gaat in deze paragraaf echter om informele huisbezoeken en het aanspreken van mensen zonder formele (bijzondere opsporings)bevoegdheden.

<sup>14</sup> BOA's (Buitengewoon Opsporingsambtenaar) hebben een beperkte opsporingsbevoegdheid, gerelateerd aan hun functie en taakomschrijving. Zie de circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar (Ministerie van Veiligheid & Justitie).

<sup>15</sup> Lokale initiatieven richten zich primair op de Poolse taal, omdat Poolse arbeidsmigranten in de overgrote meerderheid zijn in de totale groep EU-arbeidsmigranten.

sies, vragen stellen en antwoorden geven. Op die site zou ook ruimte komen voor informatie van de lokale overheid in de Poolse taal.<sup>16</sup>

In het verlengde hiervan bestaan in sommige regio's informatiefolders in de eigen taal van mensen, waar rechten, plichten, regels, afspraken en gewoonten worden beschreven. Hoewel deze informatiefolders en informatiepunten niet primair zijn opgezet om overlast te bestrijden, kan kennis over regels en gebruiken wel een preventieve werking hebben op overlastgevend gedrag. Dit is volgens veel functionarissen in ieder geval aan de orde als het gaat om verkeersveiligheid (stoppen voor rood licht, maximale snelheid, alcohol achter het stuur) en als het gaat om het aanbieden van afval en huisvuil. Door kennis omtrent de regels én kennis omtrent boetes bij overtredingen, zou de overlast sterk kunnen worden verminderd. Met andere woorden, voor een goed begrip van de lokale regels en gewoonten, is het gebruik van de taal van arbeidsmigranten volgens veel geïnterviewden onontbeerlijk, met name als het gaat om migranten die hier tijdelijk verblijven. Of zoals de gemeentefunctionaris uit een dorp vertelt, als antwoord op de vraag naar het lokale overlastbeleid: *'Wij zetten in op goede communicatie, met en over arbeidsmigranten. Informatievoorziening in de eigen taal is daarbij een belangrijk punt.'* Andersom menen verschillende gemeentefunctionarissen dat het belangrijk is om als overheid cursussen Nederlandse taal voor arbeidsmigranten aan te bieden, voor mensen die van plan zijn hier langer te blijven. In deze context wordt ook gewezen op de recente bezuinigingen op subsidies voor taal- en inburgeringcursussen, iets wat enkele gemeentefunctionarissen aan de orde stellen en een ongewenste ontwikkeling noemen.<sup>17</sup>

Niet in alle gemeenten gaat men ertoe over informatie te verstrekken in de taal van arbeidsmigranten. Zo is in een middelgrote gemeente met relatief veel Poolse inwoners de oprichting van een Pools informatiepunt onderwerp van gesprek geweest binnen de lokale driehoek. Ook is in deze gemeente gesproken over de uitwisseling van Poolse en Nederlandse politieagenten, zodat de politie over Poolssprekende mensen zou beschikken. Maar uiteindelijk zijn deze plannen niet gerealiseerd omdat het onderwerp voor de gemeente toch te weinig prioriteit had, zo vertelt de betrokken gemeentefunctionaris. In de betreffende gemeente worden informele wegen bewandeld om soms toch over een Poolse tolk te beschikken. Een bij de besluitvorming betrokken gemeentefunctionaris:

*'Een manco is de taal. Dat is soms een beetje lastig. We communiceren hier alleen in het Nederlands en daardoor kunnen mensen die de taal niet spreken, dingen missen. We hebben de mazzel dat een medewerkster van het archief zelf Poolse is en de taal spreekt. Zij fungeert soms als tolk.'*

Ook de Poolse pastoor en de Poolse kerk fungeren soms als intermediair tussen lokale autoriteiten en arbeidsmigranten uit Polen, als het gaat om informatie-uitwisseling.

In de hierboven aangehaalde gemeente wordt vanuit de hoek van politie en bewoners onvrede geuit over het ontbreken van informatie in de Poolse taal. Een politiefunctionaris meent dat de informatievoorziening niet op orde is en dat arbeidsmi-

---

<sup>16</sup> Als het gaat om arbeidsmigranten die de Poolse taal niet spreken, verwijst de gemeentefunctionaris uit de betreffende gemeente naar het telefoonsysteem van Migrada, de belangenvereniging voor arbeidsmigranten. In dat systeem zijn 2900 vragen en antwoorden opgenomen in negen talen, onder andere over huisvesting, gezondheidszorg en afvalreglementen.

<sup>17</sup> Dit aspect van het belang van taalcursussen voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa die van plan zijn langer in Nederland te blijven, komt ook naar voren in een recente studie waarin uiteenlopende professionals uit de provincie Brabant zijn geïnterviewd over hun relatie met Moe-landers (Avans Hogeschool, 2012, p. 25 e.v.).

granten daardoor niet goed op de hoogte zijn van regels en gewoonten. Vanuit de hoek van bewoners wordt gewezen op het belang van een Poolssprekende agent voor de bestrijding van overlast. *'Het zou goed zijn een Poolse agent met enig overwicht aan te nemen zoals in X, zodat die de Poolse mensen in hun eigen taal kan aanspreken, iemand waar ze naar luisteren'*, aldus de vertegenwoordiger van een bewonersorganisatie uit het betreffende dorp. Een opbouwwerker uit dezelfde gemeente spreekt in dit verband over Poolse 'rolmodellen' die ingezet zouden kunnen worden, met name als het gaat om de bestrijding van overlastgevend gedrag in de openbare ruimte. Een gemeentefunctionaris uit de betreffende gemeente meent dat het primair de taak van de werkgever is, om informatie te verstrekken in de taal van arbeidsmigranten.

Meer in het algemeen vertellen verschillende politiefunctionarissen dat ze contact opnemen met de werkgever of het uitzendbureau (vaak de verhuurder van het pand), als sprake is van miscommunicatie vanwege de taal. In onderstaand interviewfragment vertelt een wijkagent uit een dorp over het verloop van een huisbezoek als men elkaars taal niet spreekt, na een melding over geluidsoverlast:

*'Dan probeer je ze aan te spreken, maar je hebt al een taalbarrière want ze spreken geen Duits, geen Engels en geen Nederlands, dus dan probeer je ze met zachte drang en gebaren iets uit te leggen (...) Met handen en voeten zit er altijd wel iemand tussen met wie je iets kan. Als dat niet zo is probeer je de werkgever te bellen en ga je die benaderen.'*

Functionarissen uit verschillende kleine en grote gemeenten stellen dat ze het uitzendbureau van het betreffende overlastgevende pand in principe altijd op de hoogte stellen, als bekend is dat een uitzendbureau of werkgever het betreffende overlastgevende pand verhuurt. In paragraaf 3.9 komen de 'huisregels' aan de orde, die beheerders van uitzendbureaus hanteren.

### **Handelingsstrategieën**

De politie past in de praktijk dus verschillende handelingsstrategieën toe bij een huisbezoek, afhankelijk van de situatie die men aantreft en de routines die door de agent en binnen de politie zijn ontwikkeld; van praten, afspraken maken, waarschuwen, tot het meenemen van de geluidsinstallatie, het bellen van de werkgever en het wegsturen van bezoekers uit een pand. Met de reguliere politiebevoegdheden – op basis van artikel 3 van de Politiewet, 'handhaving van de maatschappelijke orde' – kan de politie een vrijblijvend huisbezoek afleggen, informatie inwinnen over de aard van de overlast en mensen aanspreken. Hoewel bewoners niet verplicht zijn om de politie binnen te laten, maken we uit de interviews op dat de politiemensen over het algemeen weinig moeite hebben om in dergelijke gevallen op vrijwillige wijze het huis binnen te komen en vrijblijvend een gesprek met bewoners aan te gaan. Als het gaat om andere activiteiten zoals het in beslag nemen van goederen (geluidsinstallatie), is het de vraag op grond van welke formele bevoegdheden dat gebeurt. Eén agent wijst er tijdens het interview uit zichzelf op dat ze niet over de formele bevoegdheid beschikken om de geluidsinstallatie mee te nemen, maar in de praktijk blijkt deze interventie volgens de agent de beste oplossing te zijn op dat moment. Een andere agent – uit een andere gemeente – die het meenemen van de geluidsinstallatie ter sprake brengt, problematiseert deze handelswijze niet, en stelt dat ze na een waarschuwing de apparatuur mee kunnen nemen. Er is dan sprake van optreden na het begaan van een overtreding van de APV, namelijk ten aanzien van burengerucht.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Artikel 94 WvSv kan grond bieden voor het in beslag nemen van een geluidsinstallatie, hoewel daar in juridische kringen geen absolute overeenstemming over bestaat. Bij art. 94 WvSv moet sprake zijn van de constatering

Tot slot stellen enkele politiefunctionarissen in kleine gemeenten dat de politie niet altijd tijd heeft meteen op een overlastmelding te kunnen reageren, gezien de andere prioriteiten en de beperkte politiecapaciteit, met name in de avond en nacht. Of de politie komt aanzienlijk later ter plekke, als de overlast inmiddels is opgehouden of sterk is verminderd. Als de melding direct gerelateerd is aan een woonpand, kan de volgende dag alsnog een bezoek worden afgelegd. Als de overlastmelding betrekking heeft op de openbare ruimte nabij woonpanden, gebeurt er over het algemeen verder niets met de melding. Enkele politiefunctionarissen menen dat bewoners om die reden hun klachten niet meer melden. In de volgende paragraaf komt het politieoptreden op straat nabij woonpanden aan de orde.

### 3.4 Alcoholverbod en politieoptreden in de nabije woonomgeving

In alle onderzochte gemeenten zijn door het gemeentebestuur via de APV gebieden aangewezen waar het verboden is om alcohol te drinken. Het nuttigen van alcohol is in die aangewezen gebieden een overtreding die kan worden beboet en waar de politie een proces verbaal voor kan uitschrijven. In veel gemeenten bestonden dergelijke gebieden al, met name in de grote steden. Als het gaat om overlast nabij woningen, zijn er recent ook gebieden aangewezen vanwege overlast die gerelateerd is aan alcoholgebruik van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, ook in kleinere gemeenten. Dan gaat het om speeltuintjes, parkjes, pleintjes en gebieden rondom supermarkten. Bij supermarkten en bij andere publieke ruimten worden na het instellen van een APV-verbod soms borden geplaatst waarop te zien is dat alcohol drinken verboden is en mensen daar een boete voor kunnen krijgen. Dat alcoholverbod wordt wisselend gehandhaafd en op verschillende manieren ingezet om overlast te bestrijden. Als geen sprake is van overlastgevend gedrag wordt meestal geen proces verbaal geschreven, zo stellen politiefunctionarissen uit zowel steden als uit dorpen. De politie heeft door het APV-verbod wel een middel in handen om mensen weg te sturen en te waarschuwen voor een boete. Uit interviews met de wijkpolitie maken we op dat mensen soms worden weggestuurd als de verwachting is dat de aanwezigheid van drinkende mensen vroeg of laat zal leiden tot overlast. *'Van twee [personen] worden het er makkelijk meer want mensen bellen elkaar, zo van, hé, we zijn hier, komen jullie ook?'*, aldus een wijkagent uit een kleinere gemeente, die vertelt dat hij mensen met alcohol op straat altijd wegstuurt als op die plek een verbod geldt.

Als wel sprake is van overlastgevend gedrag in de openbare ruimte vanwege alcoholgebruik, wordt soms geverbaliseerd. Uit de interviews maken we op dat verbaliseren in grote steden gangbaar is terwijl het in de kleinere gemeenten een veel minder vanzelfsprekende werkwijze is. In het volgende hoofdstuk gaan we uitvoeriger in op handhaving in grote steden ten aanzien van de APV-verboden, als de daklozenproblematiek aan bod komt. In deze paragraaf gaan we nader in op handhaving van het alcoholverbod in kleine- en middelgrote gemeenten. Een voorbeeld van een handhavingsactie in een middelgrote gemeente staat in het volgende kader.

---

van een strafbaar feit (in dit geval overtreding APV geluidshinder). Gronden zijn onder andere verbeurdverklaring/onttrekking aan het verkeer. De meest voor de hand liggende redenen om tot inbeslagname over te gaan in een dergelijke situatie zijn: er zijn al meerdere incidenten geweest waarbij de veroorzaker is gewaarschuwd; de veroorzaker heeft te kennen gegeven het geluid niet zachter te willen zetten; er valt slecht met veroorzaker te communiceren omdat hij bijvoorbeeld onder invloed is. (o.a. Ombudsman, rechtenforum.nl)

In een dorp geldt een alcoholverbod voor het gehele centrum en voor de recreatieplekken waar een kinderspeelplaats is. Op een klein plantsoen staat een houten klimrek en een speeltoestel. Een groep arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa gaat na het werk bij mooi weer geregeld naar het plantsoen toe om te eten en te drinken. Vanaf halverwege de middag nemen ze plaats op het houten speeltoestel. Bewoners die in de aanliggende rijtjeshuizen wonen, hebben last van het geluid dat de mannen maken, vooral wat later op de avond. De wijkagent vertelt dat de politie in die situaties dan standaard drie of vier keer door verschillende buurtbewoners wordt gebeld hierover. Hij vertelt dat de politie er weleens heen gaat met twee auto's, het plantsoen dan van twee kanten benadert en vervolgens boetes uitdeelt aan iedereen die dan aanwezig is. *'Iedereen krijgt dan een boete voor het drinken van alcohol'*, aldus de wijkagent. De boetes worden over het algemeen betaald, is de ervaring van de agent, het betreft mensen met een vast adres en een salaris. De weken na de politieactie is het volgens de agent rustig op het plantsoen en het verbaliseren heeft in die zin een afschrikwekkende werking. *'Maar na verloop van tijd komen ze toch weer, na een week, soms twee weken, en dan komen er weer telefoontjes van buurtbewoners'*. De politiefunctionaris meent dat hier verder niets structureels aan gedaan kan worden.

Gecombineerd met verbaliseren, vinden in verschillende gemeenten soms ook gerichte politie-surveillances plaats, als over een locatie veel meldingen van buurtbewoners zijn binnengekomen. De dienstdoende politie wordt dan expliciet gevraagd om het alcoholverbod op die locaties te handhaven.

Naast deze gerichte acties, vertellen politiefunctionarissen in middelgrote en kleine gemeenten tegelijkertijd dat de politie bij reguliere diensten vaak geen bonnen uitschrijft bij alcohol gerelateerde overlast vanwege gebrek aan tijd en mankracht. Het uitschrijven van een boete vanwege alcoholgebruik of openbare dronkenschap kost de politie veel tijd, zo is de ervaring van politiemensen. Want als mensen geen identiteitsbewijs bij zich hebben moeten zij worden meegenomen naar het bureau voor het vaststellen van de identiteit. Door de taalbarrière moet ook vaak een tolk worden ingeschakeld. Politiemensen in kleinere gemeenten stellen dat de tijd en mankracht niet altijd beschikbaar is voor dergelijke 'lichte overtredingen'. Dit ervaren tijdgebrek hangt volgens geïnterviewden samen met vastgestelde prioriteiten binnen een district of regio. De wijkagent uit een dorp vertelt:

*'Er zijn prioriteiten gesteld en die gaan voor: woninginbraak, overvallen en straatroof. Jeugdzaken zijn ook belangrijk. Wanneer een Pool wordt aangehouden die bier drinkt waar dat volgens de APV niet mag, dan ben je daar ongeveer drie uur aan kwijt. De politie doet hier dan ook niet veel mee.'*

Als geen bonnen worden geschreven voor overtreding van het alcoholverbod maar er is wel sprake van overlast, treden politiemensen wisselend op, zo maken we op uit de interviews. Het optreden is afhankelijk van de omstandigheden en van het persoonlijke inzicht van agenten, er is in deze context zagezegd sprake van discretionaire bevoegdheid van politieagenten. Soms wordt de aangetroffen alcohol door de agent weggegooid en worden mensen gesommeerd weg te gaan. Soms is de betrokkenheid van de wijkagent in een dorp zo groot dat arbeidsmigranten door de betreffende agent naar huis worden gebracht als zij als gevolg van dronkenschap nauwelijks meer op hun benen kunnen staan en de buurt tot last zijn. En soms heeft de politie geen tijd om meteen op een overlastmelding te reageren vanwege andere werkzaamheden en is de overlast op die locatie inmiddels gestopt als de politie enige tijd later wel ter plekke is. De veroorzakers van overlast zijn dan niet meer in beeld, het gaat immers om gedragingen in de openbare ruimte.



Bij overlastmeldingen in kleinere gemeenten kan het aspect van prioriteiten en de daaraan gerelateerde politiecapaciteit in de avond en nacht in sterkere mate spelen. In de door ons onderzochte kleine en middelgrote gemeenten is geen politiebureau dat 's avonds laat of 's nachts nog open is. De dienstdoende politie moet daardoor vaak uit een andere (grotere) gemeente komen, waardoor de aanrijdtijd doorgaans lang is. Daar komt bij dat de overlastmelding vaak geen prioriteit heeft in verband met andere incidenten die zich op dat moment voordoen en voorrang krijgen. Als gevolg daarvan reageert de politie over het algemeen laat op overlastmeldingen, zo komt in verschillende interviews naar voren. Een voorbeeld betreft een sportpleintje in een woonwijk, waar volgens de voorzitter van de plaatselijke bewonersorganisatie 's avonds veel arbeidsmigranten zitten die een radio meenemen en tot laat in de avond lawaai maken. Als bewoners daarover de politie bellen, worden ze verbonden met het politiebureau in een andere gemeente. Daar wordt de klacht opgenomen en doorgegeven aan de dienstdoende agenten. Vervolgens komt er geen politie of pas veel later, zo is de ervaring van de voorzitter van de bewonersorganisatie. Hij heeft het vermoeden dat de meldingen vaak niet worden genoteerd, waardoor politie en gemeente stellen dat geen sprake is van een overlastprobleem. In een buurtoverleg met de gemeente en politie is hier inmiddels over gesproken en is hier verslag van gedaan. De gemeente raadt bewoners aan een logboek bij te houden. De wijkagent uit het betreffende dorp beaamt dat op meldingen in de avond of nacht niet of met veel vertraging wordt gereageerd. Afwezigheid van politie in dorpen en de afhankelijkheid van andere (grotere) gemeenten, is volgens hem een probleem voor de aanpak van dergelijke overlast. In een andere kleine gemeente vertelt een politiefunctionaris eveneens dat kennis over overlastproblematiek soms beperkt is vanwege het ontbreken van mutaties, en mutaties kunnen op hun beurt ontbreken vanwege andere prioriteiten.

Met andere woorden, in kleine en middelgrote gemeenten heeft de politie niet altijd tijd meteen op een overlastmelding te reageren, gezien de andere prioriteiten en de daarmee gepaard gaande politiecapaciteit. Met name in de avond en nacht kan dat het geval zijn. Als de wijkpolitie bij een avond- of nachtdienst wel in de 'eigen' gemeente aanwezig is, wordt doorgaans wel snel gereageerd op overlastmeldingen en worden daarnaast ook mutaties gemaakt.

In deze en de voorgaande paragraaf ging het om gedragingen die tot overlast leiden en die arbeidsmigranten zelf grotendeels kunnen wijzigen; bijvoorbeeld het dumpen van afval, het draaien van harde muziek, het luidruchtig aanwezig zijn op straat. Andere bronnen van overlast zijn minder goed te voorkomen, bijvoorbeeld als het gaat om alledaagse leefgeluiden vanuit een woonpand, geluiden die te maken hebben met gehorige woningen en teveel mensen in een pand. Als de overlast vanuit een woonpand structureel blijkt en een huisbezoek, gesprek of waarschuwing niet voldoende helpt of maar voor korte duur, zijn er andere, bestuursrechtelijke wegen.

### **3.5 Woningcontroles en interventieteams**

Naast de ad hoc huisbezoeken van de politie, worden door gemeenten woningcontroles uitgevoerd. De woningcontroles zijn over het algemeen acties die (enigszins) zijn voorbereid. In twee grote steden zijn speciale handhavingsteams opgericht, ook wel 'interventieteams' genoemd, die de uitvoering van de reguliere controleacties op zich nemen. In kleinere gemeenten is de afdeling handhaving en toezicht belast met de woningcontroles. Verder zijn in de meeste kleinere gemeenten interventieteams op projectbasis opgericht, die één of meerdere keren een grote controleactie hebben gehouden. Op die projectmatige controles komen we later in deze paragraaf terug.

De reguliere handhavingsteams in de grote steden zijn primair gericht op het opsporen van overtredingen en mogelijke misstanden zoals woonoverlast, illegale kamerverhuur, bouwkundige gebreken en brandgevaarlijke situaties. Doel van die controles is primair het handhaven van wetten, in de context van overlast en overbewoning gaat het vooral om het handhaven van bouw- en woonregelgeving zoals de Woningwet en de Huisvestingswet.<sup>19</sup> Hoewel die situaties geen betrekking hoeven te hebben op arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen, vormt deze groep wel een verhoogd risico om in illegale en gevaarlijke woonsituaties terecht te komen of in oude gehorige woonpanden. In de praktijk komt het daarom regelmatig voor dat tijdens woningcontroles arbeidsmigranten uit deze landen worden aangetroffen.

Klachten en meldingen over overlast kunnen voor een regulier handhavingsteam een reden of aanleiding zijn om een pand te controleren. Die meldingen komen binnen via de politie of via het gemeentelijke meldpunt woonoverlast, dat direct in contact staat met het handhavingsteam. Een gemeentefunctionaris, verbonden aan een stedelijk interventieteam, geeft een voorbeeld:

*'Bijvoorbeeld meldingen van mensen die zeggen dat ze eerst een oud vrouwtje naast zich hadden wonen. En dat nu ze naar het verzorgingshuis is, er opeens acht Pools uitzierende mensen in- en uitlopen. Ze spreken geen Nederlands, ze hebben er overlast van, ze stampen op de trap. Ze trekken om 5 uur 's ochtends de wc door, dan komt er een busje voor de deur staan, die toetert een keer om 6 uur, dan stampt iedereen weer die trap af, en 's avonds om 8 uur worden ze weer afgeleverd. Omwonenden hebben daar last van en soms melden ze dat. Soms bij de politie, soms direct bij ons. Dan weten wij hoe laat het is.'*

Informatie uit een melding wordt, voordat een woning wordt bezocht, in de regel eerst aangevuld met informatie die bij andere diensten beschikbaar is, of zoals bovenstaande functionaris vertelt:

*'We starten dan een vooronderzoek, we kijken of er nog meer meldingen zijn. Zijn er bij de politie nog meldingen bekend, wie staan er op het adres ingeschreven, van wie is de woning? Als het plaatje compleet is, gaan we op bezoek.'*

Voor aanvullende informatie over een melding worden verschillende instanties benaderd, afhankelijk van de klacht. Naast politie kan het bijvoorbeeld gaan om zorginstellingen, de Gemeentelijke basisadministratie, energiebedrijven, woningcorporaties of uitzendbureaus. Informatie-uitwisseling tussen verschillende lokale diensten is met convenanten mogelijk gemaakt.<sup>20</sup>

De samenstelling van het team dat vervolgens de woning bezoekt, is afhankelijk van de informatie uit het vooronderzoek en van de situatie die men op grond daarvan verwacht aan te treffen. Vaak gaat – naast medewerkers van het gemeentelijke interventieteam – iemand mee van brandweer en politie. Een functionaris van een handhavingsteam uit een (andere) grote stad vertelt:

---

<sup>19</sup> Bij deze controles kan de gemeente de woning binnentreden met een machtiging, afgegeven door de burgemeester, als er een gegronde vermoeden is van een overtreding (bijvoorbeeld van de Woningwet in geval van brandveiligheid, of van de Huisvestingswet in geval van illegale kamerverhuur). In de praktijk blijkt men meestal op vrijwillige basis een woonpand te kunnen betreden.

<sup>20</sup> Verder is er een 'interventieconvenant', dat is gesloten tussen onder andere de Belastingdienst, SZW, gemeenten, de SIOD, de Arbeidsinspectie en het UWV. Zie brief Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid 27 april 2007 (AM/AMI/07/15161) Het gaat bij dit convenant onder andere om het bestrijden van arbeidsmarktfraude, fiscale fraude en illegale bewoning.

*'Nadat informatie uit een melding is opgevalueerd, wordt de woning gecontroleerd. Er wordt proportioneel ingezet, soms kan een controle groot zijn opgezet. Als gevaar dreigt, gaat standaard de politie mee als de sterke arm.'*

Verder maakt een tolk vaak onderdeel uit van het handhavingsteam, als men vermoedt dat bewoners geen Nederlands of Engels spreken. In één stad bijvoorbeeld, gaan medewerkers van het Poolse informatiepunt standaard met controles mee als men denkt Poolse arbeidsmigranten in het betreffende pand aan te treffen. In een andere stad gaat bij 90% van de controles een Poolse tolk mee. In verschillende landelijke regio's gaan ter ondersteuning Poolse politiemensen mee met de controles. Als er geen tolk aanwezig is maar die ter plekke wel nodig blijkt te zijn, wordt doorgaans de tolktelefoon gebruikt. Bewoners die tijdens een controle in de woning aanwezig zijn, worden vragen gesteld over identiteit, afkomst, werkgever, huurprijs, huurbaas en salaris. Op zo'n manier wordt ook informatie verzameld over woon- en arbeidsomstandigheden en over mogelijke illegale faciliteerders. Verzamelde informatie die relevant zou kunnen zijn, wordt doorgegeven aan andere diensten zoals de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst.

In de grote steden met een regulier handhavingsteam is volgens geïnterviewde functionarissen elke melding in principe reden voor een huisbezoek, ook om te zien of er geen gevaarlijke woonsituatie wordt aangetroffen. Bij dringende meldingen – bijvoorbeeld bij een melding van acuut brandgevaar – vindt de controle idealiter sneller plaats, zonder eerst informatie te verrijken. De huiscontroles die naar aanleiding van een melding of klacht worden uitgevoerd, vinden in de regel onaangekondigd plaats en meestal in de avonduren.

Gemeentefunctionarissen van middelgrote en kleine gemeenten zeggen weinig meldingen binnen te krijgen over overlast die gerelateerd kan worden aan arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa. Controles naar aanleiding van een overlastmelding zijn dan ook spaarzaam in die gemeenten. Handhavingsfunctionarissen in de meeste kleinere gemeenten zeggen zelf te gaan kijken als er een overlastklacht binnenkomt. Verder hebben in de kleinere gemeenten projectmatige controles plaatsgevonden.

### **Projectmatige controles**

Naast controles van adressen waarover meldingen binnenkomen, voeren de meeste onderzochte gemeenten projectmatige controles uit. Dat gebeurt met het reeds bestaande handhavingsteam (in twee grote steden) of met een speciaal daarvoor opgericht 'projectteam' of 'interventieteam'. Bij die controles vormen specifieke problemen, wijken of doelgroepen het uitgangspunt voor selectie van adressen. Zo worden in één grote stad bepaalde kwetsbare wijken systematisch onderzocht (men spreekt over 'een stofkam'), met als doel de leefbaarheid en veiligheid in die wijken te vergroten. Gelet wordt onder meer op het (illegale) gebruik van de woning, op onderhoudsgebreken, op inschrijvingen in de gemeentelijke basisadministratie en op onrechtmatig gebruik van sociale uitkeringen. Naast brandweer, politie en zorginstellingen, doet met zo'n integrale controle ook de Belastingdienst mee en de sociale dienst, als men vermoedens heeft van belastingfraude of uitkeringsfraude.

In andere – kleine en grote – gemeenten zijn projecten opgezet die zich specifiek richten op de situatie van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Bij die controleprojecten gaat het om het in kaart brengen van de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten en eventuele onrechtmatige en onveilige situaties, mede met het oog op toekomstig gemeentelijk huisvestingsbeleid. Meldingen van overlast en onrechtmatigheden hoeven bij deze projectmatige acties niet het startpunt voor de huiscontroles te vormen, maar kunnen wel (mede) de aanleiding zijn. Soms gaat bij deze projectmatige controles van de huisvesting van arbeidsmigranten ook aandacht uit naar andere aspecten, zoals de juistheid van GBA inschrijvingen, uitbuiting

van arbeidsmigranten, illegale arbeid, et cetera. Een voorbeeld daarvan is het interventieteam dat in een grote stad als project is opgezet en primair is gericht op het in kaart brengen van de woon- en leefsituatie van EU-arbeidsmigranten en van de mogelijke (malafide) faciliteerders. Bij de selectie van adressen is voor dat project een inventarisatie gemaakt van klachten over overlast. Het ging om informatie en klachten die bekend waren bij de politie, gebiedstoezichthouders en stadstoezicht, zowel mondelinge als schriftelijke klachten zijn meegenomen in de selectie. Aan de hand van die informatie zijn ruim tweehonderd panden geselecteerd voor controle. Met behulp van een uitgebreide vragenlijst, in meerdere talen opgesteld, zijn arbeidsmigranten die in de panden werden aangetroffen, geïnterviewd. De vragen gingen over werk, huur, inkomsten, de pandeigenaar, de verhuurder, werkgever, administratie, werkgeversverklaring, et cetera.

Naast kennis over malafide faciliteerders rondom arbeidsmigranten heeft bovengenoemde controleactie geleid tot zestig situaties waarbij sprake was van een overtreding en waarbij handhavingacties zijn ingezet. Het ging om illegale bewoning, bouwtechnische en/of hygiënische gebreken. Voor het merendeel van die panden bleek geen kamerverhuurvergunning te zijn, terwijl arbeidsmigranten er wel kamergewijs woonden.<sup>21</sup> Terwijl bij alle adressen sprake was van overlastmeldingen – die vormden het startpunt van de controles – was bij 14 panden sprake van ernstige overlast voor de directe omgeving.

Een ander voorbeeld van een projectmatige controle betreft het projectteam dat in een middelgrote gemeente is opgezet om de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten in kaart te brengen. Primaire doel van deze actie was om te zien op welke wijze passende huisvesting voor arbeidsmigranten in de toekomst het beste gerealiseerd kan worden. Tevens was het doel om een einde te maken aan woon-situaties waarbij sprake is van 'ernstige veiligheidsrisico's'. Het beëindigen van overlast voor omwonenden was geen primair doel van de controleactie. De selectie van adressen werd gebaseerd op historische gegevens bij de gemeente (eerdere controles van illegale woonsituaties, eerdere handavingsverzoeken) en een vergelijking met gegevens uit de GBA, aangevuld door adressen van politie en Belastingdienst. Er zijn ongeveer 240 panden gecontroleerd. In twee daarvan bleek 'acute gevaarstelling' te zijn, waarvoor gemeentelijke handavingsinstrumenten zijn ingezet (een waarschuwing en het opleggen van een last onder bestuursdwang). In de meeste gecontroleerde panden bleek sprake te zijn van overtredingen, grotendeels gerelateerd aan onvergunde kamerverhuur of het niet voldoen aan het bestemmingsplan (het illegaal gebruik van tuinkassen, bedrijfswoningen, et cetera.). Voor deze geconstateerde overtredingen is gekozen voor uitgestelde handhaving of voor legalisering van de illegale situaties. Dat laatste houdt in dat bepaalde situaties – kamerverhuur, illegale bewoning op bedrijfsterreinen – in de nabije toekomst alsnog gelegaliseerd zullen worden, door wijziging van bestemmingsplannen en de gemeentelijke Huisvestingswet.

Het derde voorbeeld van een projectmatige controle betreft een samenwerkingsverband tussen verschillende kleine agrarische gemeenten, die samen met andere overheidsdiensten meerdere keren controleacties hebben uitgevoerd. Het eerste jaar was de Belastingdienst de 'trekker' van de actie, en was de controle primair gericht op huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten en op het niet naleven van regels door uitzendbureaus en ondernemingen. Klachten over overlast vormde mede de aanleiding voor het project. Adressen werden verzameld door informatie van verschillende instanties te combineren. Binnen de gemeenten werden uiteenlopende informatiebronnen geraadpleegd, variërend van wijkagenten tot de medewerkers van de gemeentereiniging. In 10 van de 114 onderzochte woonlocaties werden

---

<sup>21</sup> Op de instrumenten die hiervoor zijn ingezet, komen we in de volgende paragraaf terug.

dermate gevaarlijke situaties aangetroffen, dat panden op korte termijn gesloten moesten worden. Het jaar daarop was het lokale bestuur trekker van de actie (het Districtscollege) en kwam het accent sterker te liggen op huisvesting. Bij alle controles maakte de betreffende wijkagent deel uit van het interventieteam door op te treden *'als verstreker van informatie op basis van zijn kennis van de lokale situatie'*, aldus het eindrapport van het interventieproject. Daarnaast ging de brandweer mee, de SIOD, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Ook maakten verschillende Poolssprekende politie- en gemeentemedewerkers deel uit van het team. In de rapportage staat:

*'De deelname van Pools sprekenden aan de interventieteams is cruciaal gebleken voor het resultaat. In de eerste plaats droeg het sterk bij aan het gevoel van bewoners en werknemers, dat zij vrijuit en onbedreigd met het interventieteam konden spreken. De Poolse doelgroepenagent en de coördinator van het Poolse informatiepunt [die beide deel uitmaakten van het team], hebben de interventies een vriendelijk gezicht gegeven en een prettige uitstraling. (...) In de tweede plaats is dankbaar gebruikgemaakt van de deskundigheid van de Poolse leden van het interventieteam op het gebied van de Poolse taal en cultuur. Reacties van bewoners konden direct van een adequate respons worden voorzien, in veel gevallen aansluitend op de tekst van de Poolse bewonersbrief. (...)'*

In de gemeente die voor ons onderhavige onderzoek is geselecteerd en deel uitmaakte van het hierboven beschreven samenwerkingsproject, werden twee locaties gecontroleerd. Het betreft voormalige hotels die in totaal uit ongeveer 60 appartementen bestonden. Het ene complex verkeerde in goede staat, het andere in 'zeer slechte staat' van onderhoud. In het eindrapport staat:

*'Er hangt een zeer onaangename rioollucht, die ook in de appartementen te ruiken is. Ongeveer 45 personen zijn gecontroleerd: 9 uit Litouwen, 3 uit Bulgarije, de overigen uit Polen. Allen werken voor hetzelfde uitzendbureau, dat tevens eigenaar van dit complex is. De ruimte per persoon (soms 6 in een klein appartement) is zeer beperkt en in een aantal gevallen onder de norm van het bouwbesluit.'*

Door gemeente en brandweer is de eigenaar van bovenbeschreven complex aangeschreven over de geconstateerde overtredingen. Hij is gewaarschuwd en gevraagd bouwkundige veranderingen aan te brengen. Tevens zijn hercontroles aangekondigd.

### **Vrijwillige medewerking?**

Over de mate waarin arbeidsmigranten vrijwillig meewerken aan de interviews tijdens de woningcontroles, horen en lezen we uiteenlopende ervaringen. In sommige gemeenten is men uitgesproken positief en stelt men dat meeste migranten zich over het algemeen welwillend opstelden:

*'Mensen waren blij dat we kwamen en ze waren ook blij met de vragen die we stelden (...). We kregen volledige medewerking, daar zit een schat aan informatie.'*

In het eindrapport uit de betreffende gemeente komt eveneens naar voren dat het opvallend was, dat de meeste bewoners vrijwillig meewerkten aan de woningcontroles. *'Uit het project is gebleken dat arbeidsmigranten, benaderd in hun eigen woonomgeving, overwegend bereid zijn alle informatie te verschaffen, met bewijsstukken.'*

Een bij de acties betrokken gemeentefunctionaris uit dezelfde stad wijst ons tijdens het interview echter op de keerzijde van de controles, namelijk dat migranten na verloop van tijd anticipeerden op de huisbezoeken en de interviews. Ze vertelden het controleteam dat ze als zelfstandige zonder personeel (ZZP'er) werkzaam waren, waardoor ze geen loonstrookjes hoefden te laten zien. Of ze mogelijk anticipeerden onder druk van de werkgevers, is niet duidelijk geworden. Ook in een andere regio is een minder positief geluid te horen over de bereidheid van arbeidsmigranten om mee te werken. Zo wordt in het eindrapport van het interventieteam uit een regio getwijfeld aan de vrijwillige aard van de gegeven respons:

*Tijdelijke arbeidsmigranten van buiten Nederland bevinden zich bijna zonder uitzondering in een situatie van grote afhankelijkheid. (...) De gevoelde en in enkele gevallen daadwerkelijk geuite dreiging, dat klachten kunnen leiden tot verlies van baan of huisvesting en een onmiddellijke terugkeer naar het land van herkomst, maakt hen [arbeidsmigranten] zeer terughoudend bij het aanklaarten van slechte woon- en werkomstandigheden.*

Er kunnen verschillende verklaringen worden aangedragen voor de uiteenlopende ervaringen omtrent vrijwillige medewerking. Aannemelijk is volgens ons, dat beide ervaringen een afspiegeling zijn van de werkelijkheid en de uiterste posities van een continuüm vormen. De mate van vrijwilligheid zal in de praktijk variëren tussen de verschillende uitersten, onder andere afhankelijk van de arbeidspositie van migranten en het vertrouwen van hen in het interventieteam.

### **Gedogen en legaliseren in kleinere gemeenten**

Als men bij controles illegale kamerbewoning of bewoning in strijd met het bestemmingsplan constateert (op recreatieparken, op bedrijfsterreinen, in woonkernen), wordt daar in kleine gemeenten vaak niet tegen opgetreden. Door het grote tekort aan legale bewoning wordt wonen in bedrijfspanden veelal gedoogd, evenals kamerbewoning in eengezinswoningen en op recreatieparken. Het beëindigen van de bewoning wordt niet wenselijk geacht omdat arbeidsmigranten toch ergens gehuisvest moeten worden. Ook bij recreatieparken is de geconstateerde overlast tot dusver geen reden voor gemeenten geweest om de bewoning aan te pakken en het bestemmingsplan te handhaven. Een aantal (kleine) gemeenten is momenteel bezig met het ontwikkelen van nieuw beleid voor de aanpak van permanente bewoning op recreatieparken. Hoe dit in de praktijk precies ten uitvoer zal worden gebracht is [ten tijde van het schrijven van dit rapport] nog onduidelijk.

Ook is gemelde overlast in woonkernen voor de gemeente niet altijd een reden om handhavingsacties uit te voeren. In een gemeente bijvoorbeeld, wordt niet aan handhaving gedaan als geen sprake is van ernstige onveilige situaties. 'De reactie op een melding of handhavingsverzoek wordt bepaald door de richtlijn dat illegale situaties worden gedoogd, in afwachting van nieuwe regels ten aanzien van kamerverhuur en het veranderen van het bestemmingsplan', aldus de gemeentelijke nota over tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten.

De projectmatige controles in kleinere gemeenten zijn vooral gericht op brandgevaarlijke situaties en andere veiligheidsrisico's. Op die overtredingen volgt de inzet van gemeentelijke handhavingsinstrumenten, zoals een last onder dwangsom of sluiting van een pand.

Verder worden de projectmatige controles in verschillende kleine gemeenten gebruikt om informatie in te winnen voor een (gedeeltelijk) legalisatietraject. Recent zijn in verschillende kleinere gemeenten regels opgesteld en aangepast voor kamerverhuur. Ook zijn en worden nieuwe bestemmingsplannen opgesteld of regels daaromtrent. Op grond van die nieuwe regels en bestemmingplannen kunnen vergunningen worden afgegeven, waardoor gedoogde situaties een legale status krijgen. Het

gaat dan om bewoning bij bedrijven, bijvoorbeeld bij de agrariër, of om kamergezinswoning in eengezinswoningen in woonwijken. Binnen gestelde voorwaarden wordt illegale kamerverhuur dan gelegaliseerd. De voorwaarden kunnen slaan op het maximaal aantal personen in een woning of pand (bijvoorbeeld maximaal 6 personen in een eengezinswoning binnen de bebouwde kom), de duur van het verblijf (bijvoorbeeld minimaal vier maanden) en de aanwezigheid van voldoende parkeergelegenheid. De voorwaarden hebben mede als doel de last voor de woonomgeving tot een minimum te beperken. We gaan in dit rapport verder niet in op de gemeentelijke aanpassing van vergunningstelsels, overgangsregelingen en bestemmingsplannen omdat die thematiek buiten het bereik van dit onderzoek valt.

### **Aanschrijvingen en herstel**

Als bij reguliere of projectmatige woningcontroles overtredingen worden aangetroffen, kan de gemeente besluiten om de wet te handhaven en vervolgstappen te nemen, zoals in bovenstaande voorbeelden al naar voren kwam. In zijn algemeenheid verloopt die bestuurlijke handhavingprocedure in de onderzochte gemeenten als volgt. De eigenaar van de woning wordt door de gemeente aangeschreven, met de vraag de onrechtmatige situatie ongedaan te maken. Soms begint dat met een waarschuwing zonder last onder dwangsom (vaak in kleine gemeenten), soms wordt meteen een last onder dwangsom opgelegd (meestal in grote steden). De pandeigenaar krijgt dan de gelegenheid de strijdige situatie te herstellen binnen een vastgestelde termijn. Gebeurt dat niet, dan wordt de dwangsom verbeurd. Dat betekent dat de eigenaar dan als wetsovertreder een rekening van de dwangsom ontvangt.<sup>22</sup> Soms wordt (daarna) bestuursdwang ingezet, dan treedt de gemeente na de gegeven termijn zelf op om een einde aan de overtreding te maken. De kosten voor het herstel zijn voor de pandeigenaar. Vooral in grote steden wordt de bestuursrechtelijke weg bewandeld als het gaat om overtreding van de Huisvestingswet (onvergunde kamerverhuur) en overtreding van het bouwbesluit en bouwverordening (bouwkundige staat van het pand, staat van electra- en gasinstallaties). Last onder dwangsom en bestuursdwang zijn dan de voornaamste handhavingsmiddelen die worden ingezet.

Als we nu specifiek kijken naar de bestrijding van woonoverlast die gerelateerd is aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, zien we grofweg twee handelingsstrategieën die door gemeenten in de praktijk worden gevolgd: enerzijds het aanpakken van overbewoning door de beëindiging van illegale kamerverhuur (op grond van de Huisvestingswet/huisvestingsverordening/bestemmingsplan) en anderzijds het sluiten van een overlastgevend pand vanwege brandgevaar (o.a. de Woningwet/Bouwverordening/Gebruiksbesluit). In beide gevallen handelt de pandeigenaar in strijd met de wet waardoor een handhavingprocedure mogelijk is. Zo'n procedure is primair gericht tegen de betreffende verhuurder of pandeigenaar en niet zozeer tegen de hurende arbeidsmigranten. Op beide strategieën en de daarbij ervaren knelpunten gaan we in de volgende paragrafen nader in.

### **3.6 Beëindigen (illegale) kamerverhuur**

Illegale kamerverhuur is volgens gemeentefunctionarissen in de grote steden een veel gesignaleerde overtreding bij controles van woningen waar arbeidsmigranten verblijven en waar sprake is van overlast. Het beëindigen van kamerverhuur is dan ook een veelgebruikt middel om overbewoning tegen te gaan en de daarmee gepaard gaande overlast. Gemeenten kunnen een vergunning instellen voor het kamergewijs verhuren van een woning die volgens het bestemmingsplan voor 'zelfstandige' bewoning is bedoeld. Voor het verhuren van kamers heeft een pandeige-

---

<sup>22</sup> In deze context van overlast gerelateerd aan arbeidsmigranten, is dat niet of nauwelijks voorgekomen.

naar dan een omzettingsvergunning van de gemeente nodig, die ervoor zorgt dat een zelfstandige woning wordt omgezet in een onzelfstandige woning.<sup>23</sup> Dit wordt ook wel een 'onttrekkingsvergunning' genoemd, omdat een zelfstandige woning wordt onttrokken aan de woningvoorraad.<sup>24</sup> Deze vergunningsplicht biedt gemeenten de mogelijkheid om op te treden tegen overbewoning en de daarmee gepaard gaande overlast. In de praktijk wordt deze kamerverhuurvergunning als instrument ingezet in de drie grote steden die kampen met woonoverlast gerelateerd aan arbeidsmigranten. Deze paragraaf beschrijft de lokale beleidspraktijk ten aanzien van illegale kamerverhuur in deze drie grote steden.<sup>25</sup>

De gemeente kan de pandeigenaar of verhuurder door toepassing van bestuurlijke dwang ertoe bewegen het aantal personen/huishoudens dat in een woning woont, terug te brengen tot een aantal dat voor de wet toelaatbaar is. In de door ons onderzochte grote steden zijn regels vastgesteld over het maximaal aantal personen dat kamergewijs in een zelfstandige woning mag wonen. Zo is in één stad een kamerverhuurvergunning nodig voor de verhuur van kamers aan één of meerdere personen. In twee andere steden mogen in een zelfstandige woning kamers worden verhuurd aan maximaal twee personen, naast de hoofdhuurder. Dat betekent dat voor de kamergewijze verhuur aan drie of meer personen een vergunning nodig is.<sup>26</sup> Die regels zijn vastgelegd in de huisvestingsverordening van de betreffende gemeenten.

Als bij reguliere of projectmatige woningcontroles meer kamerbewoners worden aangetroffen dan volgens de wet is toegestaan, kan de gemeente een handhavingprocedure starten. In de drie onderzochte grote steden is dat een reguliere procedure. In die steden gaat het bij illegale kamerverhuur voor een (groot) deel om de verhuur aan arbeidsmigranten. De beschrijvingen in het volgende kader geven een indicatie van het aandeel arbeidsmigranten bij illegale kamerverhuur.

#### *Stad 1*

In een regio werden – via gegevens van UWV, Belastingdienst en een interventieteam – bijna zeshonderd adressen gecontroleerd. 'Op basis van die controle werden bijna zestig illegale kamerverhuurbedrijven beëindigd. Deze gevallen hebben in vrijwel alle gevallen betrekking op MOE-landers, maar ook bij de reguliere controles van meldingen via het meldpunt Woonoverlast en bij de controles van het interventieteam is bij een groot percentage illegale kamerbewoning sprake van arbeidsmigranten'. (uit stand van zaken brief van gemeentebestuur).

#### *Stad 2*

In een stad waar extra capaciteit wordt ingezet op het opsporen en opheffen van onvergunde kamerbewoning, zijn in een jaar 240 situaties beëindigd waarbij sprake was van illegale kamerverhuur. In 154 van die gevallen waren in die panden arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa gehuisvest. In totaal werden daar 627 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa aangetroffen. (uit jaarlijkse monitor EU-migranten).

<sup>23</sup> Artikel 30 Huisvestingswet. Dat geldt alleen als de betreffende gemeente een huisvestingsverordening heeft opgesteld. In de door ons onderzochte steden is dat het geval.

<sup>24</sup> In het vervolg van deze paragraaf spreken we gemakshalve van 'kamerverhuurvergunning'.

<sup>25</sup> Het betreft drie van de vijf grote steden die we voor dit onderzoek hebben onderzocht. In de twee andere steden is niet of nauwelijks sprake van woonoverlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.

<sup>26</sup> Het gaat bij kamerbewoning om mensen die geen gezamenlijk huishouden met elkaar delen, dat wil zeggen mensen die geen 'duurzame relatie' met elkaar onderhouden. De precieze definitie van 'huishouden' wordt door gemeenten zelf ingevuld in het bestemmingsplan.



### *Stad 3*

In een stad zijn bij een projectmatige controle van huisvesting van arbeidsmigranten 204 panden gecontroleerd. Bij 48 panden ontbrak een omzettingsvergunning, waarop een bestuurlijke herstelsanctie is opgelegd. (uit eindrapport interventieteam huisvesting arbeidsmigranten).

Pandeigenaren of verhuurders die door de gemeente worden aangeschreven met een 'last onder dwangsom' om de illegale kamerverhuur te beëindigen, kunnen twee dingen doen: het aantal mensen in het pand reduceren of alsnog een vergunning aanvragen voor kamerverhuur.<sup>27</sup>

### **Wijken 'op slot' voor kamerverhuur**

Die laatst genoemde optie – het alsnog aanvragen van een vergunning – is in de praktijk meestal niet mogelijk als het betreffende pand in een 'kwetsbare' wijk ligt. In de drie grote steden zijn door het stadsbestuur namelijk wijken aangewezen waarvoor geen vergunning meer wordt afgegeven voor kamerverhuur aan drie of meer personen. Het betreft over het algemeen wijken met een oude goedkope woningvoorraad die kampen met een opeenstapeling van sociale problemen en waar volgens het gemeentebestuur de leefbaarheid ernstig onder druk staat. In één stad is sprake van een 'nulquotumgebied' dat geldt voor alle zogenaamde aandachtswijken. In andere steden spreekt men van kwetsbare wijken die 'op slot zitten' voor kamerbewoning van meer dan twee personen. De vergunningen die al zijn afgegeven blijven bestaan maar nieuwe worden (vooralsnog) niet meer verstrekt. De achterliggende gedachte achter deze regelgeving is dat kamerverhuur kan leiden tot woonoverlast en ontoelaatbare druk kan leggen op een buurt die al kampt met ernstige leefbaarheidsproblematiek. Op deze wijze wordt de kamerverhuurvergunning dus als preventief middel ingezet tegen woonoverlast van kamerbewoning.

Als het voor de pandeigenaar of verhuurder wel mogelijk is om nog een vergunning aan te vragen en zo de illegale kamerverhuur te beëindigen, moet worden voldaan aan de gangbare voorwaarden, zoals vastgesteld in de gemeentelijke bouwverordening.<sup>28</sup> Zo moet voor iedere kamerbewoner minimaal 12 vierkante meter beschikbaar zijn als geen gemeenschappelijke woonruimte aanwezig is. Verder bestaan voor de verhuur boven een bepaald aantal personen extra eisen ten aanzien van de brandveiligheid, meestal bij meer dan vier of vijf personen. Deze lokaal opgestelde regels leiden er soms toe dat de vergunning niet wordt verleend, of dat bouwkundige aanpassingen nodig zijn. Ook komt het voor dat aan de verplichtingen wordt voldaan en dat alsnog een kamerverhuurvergunning wordt verleend.

### **Dwangsom als stok achter de deur**

In de praktijk betekent een gemeentelijke aanschrijving vaak dat de kamerverhuur (tijdelijk) wordt gestopt. Gemeentefunctionarissen uit de grote steden die belast zijn met handhaving, menen dat de last onder dwangsom in de praktijk goed werkt tegen illegale kamerverhuur. Een gemeentefunctionaris uit een grote stad zegt daarover:

*'Dat is wel makkelijk aan te pakken voor ons, die overbewoning. Heel veel woningen waar we komen en waar 7 of 8 Poolse mensen wonen, dan schrijven we de eigenaar aan. We schrijven dat hij een hercontrole krijgt en als dat dan nog zo is*

<sup>27</sup> Een last onder dwangsom is een financiële sanctie, bedoelt als dwangmiddel, om een bestuurlijke beslissing af te dwingen.

<sup>28</sup> In één stad moet ook een vergunning worden aangevraagd voor de kamergewijze verhuur van een woning aan twee personen. In aangewezen kwetsbare wijken in die stad mogen dan kamers verhuurd worden aan maximaal twee personen.

*krijgt hij een dwangsom opgelegd. Die dwangsommen lopen op tot in de duizenden euro's, dus hij zal heel snel zorgen dat die personen daar niet meer verblijven.'*<sup>29</sup>

De hoogte van de dwangsom vormt voor de meeste overtreders een stok achter de deur om de illegale kamerverhuur ongedaan te maken en de situatie te herstellen, dat is althans de ervaring van handhavers uit de verschillende steden. De overlast vanuit het betreffende pand is dan verminderd of verdwenen. Als niet wordt gereageerd op de last onder dwangsom en de dwangsom wordt verbeurdverklaard, gaat de gemeente over op het aanzetten van bestuursdwang. Dat betekent dat de pandeigenaar opnieuw gevraagd wordt de onzelfstandige woning om te zetten in een zelfstandige woning. Gaat de illegale kamerverhuur niettemin gewoon door, dan treedt de gemeente zelf op om de overtreding ongedaan te maken. Ze verzoekt de bewoners het pand te verlaten en verzegeld (tijdelijk) de woning. De pandeigenaar moet dan voor de gemaakte kosten opdraaien. De inzet van bestuursdwang wordt in twee grote steden bij het beëindigen van illegale kamerverhuur soms toegepast, maar vaak is het volgens gemeentefunctionarissen niet nodig omdat de last onder dwangsom reeds tot het gewenste resultaat leidt.

Naast positieve ervaringen met de dwangsom, wijzen gemeente- en politiefunctionarissen uit verschillende steden op onbedoelde neveneffecten. Zo wijst een politiefunctionaris op het zogenaamde waterbedeffect: extra capaciteit die wordt ingezet op handhaving leidt tot de verplaatsing van illegale kamerverhuur aan arbeidsmigranten naar nabijgelegen gemeenten in dezelfde (voormalige) politieregio, en daarmee verschuift ook de overlast. Er zou sprake zijn van het waterbedeffect omdat in die omliggende gemeenten minder streng wordt opgetreden en minder capaciteit wordt ingezet voor woningcontroles en handhavingsactiviteiten. In beleidsdocumenten en rapporten uit de betreffende gemeenten wordt dit waterbedeffect bevestigd.

Verder komt in de interviews met gemeentelijke handhavers uit grote steden naar voren dat pandjesbazen of verhuurders hun illegale verhuuractiviteiten soms elders in dezelfde stad weer oppakken, of ze beginnen enige tijd later opnieuw met onvergunde kamerverhuur in hetzelfde pand. Om die herhaling aan te pakken kan een preventieve dwangsom worden opgelegd.

### **Preventieve dwangsom**

Een preventieve dwangsom kan worden opgelegd als de overheid vermoedt dat er een overtreding zal gaan plaatsvinden, zonder dat die overtreding al is begaan. In de context van overbewoning gaat het dan om verhuurders of pandeigenaren die zich eerder schuldig hebben gemaakt aan illegale kamerverhuur, en waarvan de gemeente vermoedt dat deze elders in de stad hun illegale activiteiten zullen hervatten. De dwangsom wordt preventief opgelegd en direct verbeurd zodra de betreffende verhuurder de fout weer in gaat. Het kan dus worden ingezet bij recidiverende huisjesmelkers, als de gemeente denkt dat de kans op herhaling groot is.<sup>30</sup>

Hoewel deze preventieve dwangsom in twee grote steden geregeld wordt opgelegd voor illegale kamerverhuur (in een geval bijvoorbeeld aan twee uitzendbureaus), wijzen gemeentefunctionarissen uit de grote steden in interviews vooral op de juridische obstakels die zij ondervinden bij de uitvoering van de preventieve dwangsom

---

<sup>29</sup> De dwangsom is afhankelijk van onder meer de hoogte van de huurprijzen.

<sup>30</sup> De Rotterdamwet is ten dele ook gericht op het voorkomen van herhaling van overtredingen die gevolgen hebben voor de leefbaarheid van de woonomgeving. Die wet kan worden ingezet als het vermoeden bestaat dat de overlast vanuit een pand zich zal herhalen. Er moet dan sprake zijn van een cumulatie van overtredingen op het terrein van bouwen en wonen, en die geen eenmalig karakter hebben. Deze wet is in deze context niet ingezet voor recidiverende illegale kamerverhuurders.

in deze context. In de eerste plaats zijn er situaties waarbij het lastig is om de overtreder van de illegale kamerverhuur exact te achterhalen. Die overtreder kan de pandeigenaar zijn maar het kan ook gaan om een tussenpersoon, een uitzendbureau, een beheerder, huurder of een ander persoon of bedrijf. Voor het opleggen van een preventieve dwangsom is het echter noodzakelijk te weten wie de overtreder is, het gaat immers om de persoon (of rechtspersoon) die de last op dwangsom krijgt, en niet om het pand of de pandeigenaar. Op dit punt van de overtreder versus de pandeigenaar komen we later in deze paragraaf terug.

In de tweede plaats wordt het lastig gevonden om aannemelijk te maken dat de overtreder dezelfde overtreding in de nabije toekomst weer zal begaan, iets dat wel een voorwaarde is voor het opleggen van een preventieve dwangsom.<sup>31</sup> Het handhavingsteam in één grote stad gebruikt in de praktijk daarom een alternatieve handelingswijze om herhaling van overbewoning in hetzelfde pand te voorkomen, namelijk het gebruik van eerdere aanschrijvingen. Als na een aanschrijving met last onder dwangsom de overtreding teniet is gedaan, maar de eigenaar of verhuurder gaat binnen een jaar toch weer opnieuw de fout in bij hetzelfde pand, kan de dwangsom alsnog worden verbeurd. Daar hoeft niet weer opnieuw een waarschuwing of aanschrijving aan vooraf te gaan, zo is de ervaring van het handhavingsteam. Een betrokken gemeentefunctionaris zegt daarover:

*'Bij het aanschrijven met last onder dwangsom of bestuursdwang zeggen we dat de eigenaar of verhuurder de overtreding moet opheffen en geen nieuwe overtreding mag plegen. Dan kan je direct als overheid optreden en de dwangsom verbeuren of de overtreding ongedaan maken als het toch weer wordt gedaan. We handhaven dus op basis van de vorige aanschrijving en op basis van de vorige bestuursdwang'.*

Bij bezwaren van overtredders die over deze handelingswijze zijn ingediend, is de gemeente door de rechter in het gelijk gesteld.

Niettemin blijven gemeentelijke handhavers uit verschillende steden worstelen met overtredders die na een aanschrijving en herstel van de situatie, hun activiteiten verplaatsen naar andere panden of andere delen van de stad. Dan kan de handhavingprocedure weer opnieuw beginnen.

### **Bestuurlijke boete**

Naast herstelsancties kunnen gemeenten ook 'punitief' optreden tegen illegale kamerverhuur, namelijk met een bestuurlijke boete. Sinds 2010 kan een bestuursrechtelijke boete worden opgelegd voor een overtreding van de Huisvestingswet.<sup>32</sup> Daarmee kunnen verschillende vormen van onrechtmatige bewoning worden bestraft, onder andere het verhuren van kamers zonder vergunning. De boete is een straf en dient als 'lik-op-stuk'. In de drie grote steden wordt gebruikgemaakt van de bestuurlijke boete bij 'zwaardere gevallen' van een overtreding ten aanzien van onvergunde kamerverhuur. Wanneer een situatie als 'zwaarder geval' wordt aangemerkt, verschilt per stad.

In één stad is de bestuurlijke boete enkele keren opgelegd. De beleidsmatige afspraak is daar gemaakt dat eerst een reguliere handhavingprocedure wordt doorlopen (dwangsom, bestuursdwang) en indien na afloop van die procedure nog

---

<sup>31</sup> Op basis van jurisprudentie is vastgesteld dat de preventieve dwangsom alleen wordt toegepast indien sprake is van 'een klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een voorschrift.'

<sup>32</sup> Het gaat om artikel 7 (huisvestingsvergunning) en artikel 30 lid 1 (o.a. vergunning kamerverhuur) van de Huisvestingswet. Overigens is het sinds 2009 ook mogelijk een bestuurlijke boete overlast en een bestuurlijke strafbeschikking overlast op te leggen. Het gaat om sancties voor lichte overlastfeiten zoals hondenpoep, verkeerd aangeboden huisvuil of jeugdoverlast. Daar is in de door ons onderzochte gemeenten geen gebruik van gemaakt als het gaat om overlast die gerelateerd is aan arbeidsmigranten.

steeds sprake is van een overtreding, zal pas een bestuurlijke boete worden opgelegd. Dat was het geval bij een pand waarvan de pandeigenaren niet reageerden op de gemeentelijke aanschrijvingen en stug doorgingen met het verhuren aan arbeidsmigranten van kamers zonder vergunning, ook na het verbeuren van de dwangsom. Daarnaast wilde de gemeente met het opleggen van bestuurlijke boetes voor de pandeigenaren (tweemaal €18.000) een voorbeeld stellen en publicitaire aandacht aangrijpen voor de bestuurlijke aanpak van malafide pandjesbazen. De gemeentefunctionaris zegt dat het opleggen van een bestuurlijke boete *'een beetje als voorbeeld heeft gediend. Het was toevallig ook een zaak waar de radio en de tv bij waren'*.<sup>33</sup>

In een andere stad wordt de bestuurlijke boete opgelegd aan personen of bedrijven die zich vaker schuldig maken aan illegale kamerverhuur en waarbij sprake is van enige mate van bedrijfsmatigheid. Een betrokken gemeentefunctionaris zegt daarover:

*'We beboeten de zwaardere gevallen, dat zijn eigenaren die we regelmatig tegenkomen als het gaat om overbewoning, of eigenaren waarbij sprake is van een grote mate van huisjesmelkerij, of uitzendbureaus die zich bedrijfsmatig bezighouden met kamerverhuur.'*

In deze stad streeft men ernaar minimaal vijftig bestuurlijke boetes per jaar op te leggen voor onvergunde kamerverhuur. Sinds de wettelijke invoering van de boete zijn ook vijftig boetes opgelegd. Die boete komt in principe naast een last onder dwangsom of bestuursdwang.

In de derde stad wordt de bestuurlijke boete in principe ingezet als een zelfstandige woning wordt verhuurd aan vijf personen of meer, terwijl van een overtreding in deze stad al sprake is bij de kamergewijze verhuur aan drie personen of meer. Het aantal bestuurlijke boetes dat is opgelegd, verschilt per stad; de ene stad gebruikt de boete als regulier instrument tegen overbewoning, de andere stad alleen in uitzonderlijke gevallen. Wel wordt in alle grote steden de boete voor onvergunde kamerverhuur gezien als middel om verhuurders en eigenaren af te schrikken. De gemeentefunctionaris uit de stad waar de boete als regulier middel wordt ingezet, meent dat het hoge boetebedrag een preventieve werking zou kunnen hebben:

*'Je treft ze wel in de portemonnee, zeker waar de eigenaar in herhaling treedt. We gaan met de boete tot het maximale [€ 18.500 per overtreding] (...) Met kamerverhuur is veel geld te verdienen, maar de reacties tot op heden bij pandeigenaren is wel pijn in de buik.'*

Uit interviews en beleidsdocumenten komt naar voren dat het opleggen van een bestuurlijke boete voor onvergunde kamerverhuur een bewerkelijke procedure is. Gemeentefunctionarissen vertellen dat bij de boeteprocedure veel tijd gaat zitten in het maken van een boeterapport, dat ook een proces-verbaal moet bevatten en waarin de bewijslast goed moet worden vastgelegd. Voor zowel de overtreding als de overtreder moet onomwonden bewijs worden gevonden en in het dossier terecht komen. Dat gebeurt onder andere aan de hand van verhoren met bewoners van het betreffende pand, die bijvoorbeeld kunnen vertellen aan wie ze de huur betalen en

---

<sup>33</sup> De overtredende pandeigenaren hebben bezwaar aangetekend en zijn uiteindelijk, bijna twee jaar later, in het gelijk gesteld. Dat heeft te maken met het feit dat personen of bedrijven die voor het jaar 2007 al in deze gemeente kamers verhuurden, niet verplicht kunnen worden een vergunning aan te vragen. Alle kamerverhuur die voor 2007 plaatsvond, is met terugwerkende kracht vergund (uitspraak Raad van State). Daardoor vervielen de bezwaren, was geen sprake meer van overtreding van de Huisvestingswet, en konden de bestuurlijke boetes niet meer worden opgelegd.

hoe ze aan de woning zijn gekomen. Daarnaast moeten andere relevante personen worden gehoord over de overtreding zoals eigenaars en makelaars. Verder moet het dossier foto's bevatten van het pand en van het interieur als dat bewijs vormt voor de overtreding, alsook andere bewijsstukken. Vervolgens past bij het boetebesluit een zienswijzeproces en kunnen overtreders daarna nog bewaar aantekenen en in beroep gaan. In de stad waar de bestuurlijke boete regulier wordt ingezet bij illegale kamerverhuur vergt dit voortdurende inzet van inspecteurs (BOA's) en juristen. In een andere stad is die bewerkelijkheid (mede) reden voor het zeer spaarzaam inzetten van de boete.<sup>34</sup>

### **De overtreder en de pandeigenaar**

Een knelpunt dat bij uitvoering van de bestuurlijke boete in alle steden wordt genoemd is het verkrijgen van zicht op de overtreder, dus op diegene die de illegale kamerverhuur in een zelfstandige woning is begonnen. Dat punt kwam hiervoor al aan de orde bij de preventieve dwangsom. De bestuurlijke boete en de dwangsom zijn in deze context gericht op overtreding van de Huisvestingswet, en bij die wet gaat het om het vaststellen van de overtreder. De pandeigenaar doet er in principe niet toe. Als de pandeigenaar het pand niet zelf verhuurt maar het beheer van de woning uitbestedt, kan het lastig zijn om informatie te verzamelen over de overtreder. Veel pandeigenaren waarbij illegale kamerverhuur wordt geconstateerd, zijn niet geneigd om mee te werken, zo is de ervaring van gemeentefunctionarissen uit de drie steden. Het afschermen van (illegale) activiteiten zou daar een reden voor kunnen zijn. *'De eigenaar wil nog wel eens verbergen wie de overtreder is'*, merkt de medewerker van een handhavingsteam op. De functionaris uit een andere stad wijst op de betrokkenheid van verschillende tussenpersonen als het gaat om illegale kamerverhuur:

*'Het is lastig vast te stellen wie het heeft gedaan. Een eigenaar verwijst bijvoorbeeld naar een beheerder, of er zit een makelaar of uitzendbureau tussen, of een buitenlands uitzendbureau, dan wordt het helemaal lastig.'*

Handhavingsteams in verschillende grote steden zijn van mening dat de pandeigenaar ook verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor illegale kamerverhuur, ook als het beheer van de woning wordt uitbested. Zij pleiten ervoor de pandeigenaar op te nemen in de Huisvestingswet, zodat deze verplicht wordt om zicht te houden op hoe verhuurders, huurders of beheerders omgaan met de woning. Tevens zou op die manier een gelegenheid worden weggenomen voor eigenaren om zich af te schermen tegen overheidsoptreden. Nu is de wettelijke situatie zo dat een pandeigenaar geen boete kan krijgen of een dwangsom als hij niet zelf de verhuurder is. Ook kan hij niet gedwongen worden de kamerverhuur te beëindigen. Gemeentefunctionarissen uit twee grote steden hebben over die beleidsfrictie inmiddels contact opgenomen met het ministerie van BZK. Ze trekken een vergelijking met de Woningwet, waarin wel een zorgplicht voor de eigenaar is opgenomen (art. 1b Woningwet). Met een vergelijkbare zorgplicht voor de pandeigenaar in de Huisvestingswet zou het minder gecompliceerd zijn om het overtreederschap aan te tonen en illegale kamerverhuur te beboeten. De pandeigenaar kan dan worden aangesproken of bestraft, en is via het kadaster altijd te achterhalen. Ook zou een sterkere focus op de rol van de pandeigenaar het eenvoudiger maken om de verschuiving van

---

<sup>34</sup> Naast de inzet van de bestuurlijke boete bij onvergunde kamerverhuur, is deze boete in één stad tevens ingezet bij het ontbreken van een huisvestingsvergunning (Rotterdamwet). Het gaat dan niet zozeer om bestrijding van overbewoning, maar om een maatregel waarmee in algemene zin getracht wordt 'grootstedelijke problematiek en leefbaarheidsproblemen' mee te bestrijden. Het gaat om huisvestingsvergunningen op basis van minimale inkomenseisen. Deze maatregel heeft niet direct betrekking op bestrijding van woonoverlast gerelateerd aan arbeidsmigranten, hoewel het hen ook kan treffen.

illegale verhuuractiviteiten aan te pakken, als daar eenzelfde eigenaar bij betrokken is.

Bij de last onder dwangsom, die in het kader van illegale kamerverhuur wordt opgelegd, gaat het eveneens om de overtreder en niet primair om de pandeigenaar. Maar bij die sanctie speelt dit punt van de pandeigenaar in de praktijk een minder grote rol, omdat verhuurders of pandeigenaren in veel gevallen snel reageren op de aanschrijving. Ze herstellen de situatie om te voorkomen dat een dwangsom moet worden betaald. Daardoor is feitelijke handhaving – het verbeuren van de dwangsom – niet nodig.

### **Kosten niet kunnen innen**

Een bijkomend probleem dat gemeentefunctionarissen in twee grote steden noemen als het gaat om de aanpak van illegale kamerverhuur, is het incasseren van de (preventieve) dwangsom en kosten van de bestuursdwang. Als het gaat om personen die in het buitenland verblijven of als het gaat om buitenlandse uitzendbureaus, blijkt het lastig de dwangsom te incasseren. Verder kan het bedrag vaak niet worden geïnd als de overtreder schulden blijkt te hebben of er is sprake van een faillissement. Andere schuldeisers gaan dan voor, bijvoorbeeld banken ten aanzien van een hypotheek. *'De gemeente kan dan fluiten naar het geld'*, aldus een handavingsmedewerker van een grote stad. Een gemeentefunctionaris in een andere stad wijst erop dat met name de kosten bij bestuursdwang hoog kunnen oplopen. Hoewel dus meestal direct gereageerd wordt op een last onder dwangsom, vormen de zaken waarbij dat niet het geval is, wel een verliespost voor gemeenten.<sup>35</sup>

### **Intrekken van vergunning bij overlast?**

Als er overlastmeldingen zijn maar er is voor het betreffende pand een vergunning voor de kamerverhuur, is het voor gemeenten niet mogelijk deze vergunning op grond van de overlast weer in te trekken. Het voorkomen van overlast is namelijk geen voorwaarde die in de vergunning is opgenomen.

In één grote stad is hier in het kader van een projectmatige controleactie van de huisvesting van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa een uitzondering op gemaakt. Bij twee woonpanden waarbij extreme overlast voor de directe omgeving werd ervaren, is bij wijze van experiment gedreigd met het intrekken van de omzettingsvergunning. Het ging om twee panden van dezelfde eigenaar die gehuurd werden door een uitzendbureau, die de panden weer gebruikte om tijdelijke arbeidsmigranten in te huisvesten. De panden lagen in een kwetsbare wijk die inmiddels 'op slot' zat voor nieuwe kamerverhuur. Het betrof een pand waar arbeidsmigranten snel wisselden, waardoor het ondoenlijk was in gesprek met hen te gaan en afspraken te maken. Buurtbewoners die in de wijk actief waren, vroegen aandacht van de gemeente voor de overlastproblematiek. *'De gemeente stond met de rug tegen de muur. Ze moest laten zien dat ze wel degelijk bereid was iets te ondernemen'*, aldus een functionaris van het interventieteam. Tot het sluiten van de panden wilde de gemeente niet overgaan omdat ze eerst naar een minder vergaande maatregel wilde zoeken. Toen is besloten de pandeigenaar en het hurende uitzendbureau een brief te sturen en daarin aan te kondigen dat de verleende omzettingsvergunning zou worden ingetrokken als er binnen een jaar drie meldingen van overlast zouden zijn.<sup>36</sup> Sindsdien zijn er over de panden volgens de betrokken func-

<sup>35</sup> Hierover zijn grote steden in overleg met ministerie van BZK. De vraag is of het Rijk de gemeenten een preferente positie kan geven, boven rechten van de hypotheek. Dit geldt met name voor grote dure acties die bestuursdwang met zich mee kan brengen.

<sup>36</sup> Die waarschuwing tot het intrekken van de vergunning is gegeven 'ingevolge artikel 5.9, tweede lid van de Regionale Nood-Huisvestingsverordening 2010'. In de gemeentebrief staat onder andere: *'Wij wijzen u erop dat in een situatie waarin zeer ernstige overlast wordt veroorzaakt waardoor direct sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde, veiligheid of gezondheid, dan wel ernstige verstoring van een geordend woon- en leef-*

tionaris geen klachten meer binnengekomen. *'Na aanzegging is de situatie een stuk rustiger geworden'*, zo staat over deze zaak in de eindrapportage van het interventieteam.

De dreiging met intrekken van de vergunning heeft in dit geval dus efficiënt als stok achter de deur gewerkt. Niettemin is deze handelingsstrategie een uitzondering en gaan gemeentelijke handhavingsteams in de praktijk doorgaans uit van het principe dat een eenmaal verleende kamerverhuurvergunning niet meer kan worden ingetrokken, ook niet bij ernstige overlast. De vraag die hier opkomt, is of het mogelijk en wenselijk is om overlast – aantasting van de leefbaarheid in de buurt – als voorwaarde op te nemen bij het verlenen van een vergunning voor kamerverhuur. Dat zou gemeenten een extra stok in handen geven bij overlast vanuit een woonpand waar kamerverhuur is vergund.

Voor gemeenten is het wel mogelijk bij overlast op te treden als er andere overtredingen worden geconstateerd. Dan kan het bijvoorbeeld gaan over extreme vervuiling, te weinig ruimte per persoon of onvoldoende brandveiligheidsvoorzieningen. Een extreem vervuilde situatie treft men doorgaans niet aan bij panden die worden bewoond door EU-migranten. Als het gaat om overlast en de brandveiligheid is tevens in het geding, wordt een pand doorgaans gesloten. Daarover gaat de volgende paragraaf.

### **3.7 Sluiting pand vanwege brandgevaar**

Bij woningcontroles die de gemeente houdt na meldingen van overlast, kan men naast overbewoning ook stuiten op onveilige of brandgevaarlijke situaties. Zoals eerder gezegd, lopen arbeidsmigranten vanwege hun kwetsbare en afhankelijke positie een verhoogd risico om in illegale en (brand)gevaarlijke situaties terecht te komen. Een voorbeeld daarvan is een bedrijfspand in een kleine gemeente, waar 26 Poolse arbeidsmigranten werden gehuisvest. De gemeente kreeg daar een overlastmelding over van een buurtbewoonster en is toen gaan kijken. De betrokken gemeentefunctionaris vertelt:

*'Wij kenden de woning en we wisten dat daar een familie van Polen zat. Toen gingen we samen met de brandweer kijken en zagen gewoon mensonterende dingen, ook qua veiligheid. Kooktoestellen op kamers, geen noodverlichting, geen brandblussers, steile trappen, hartstikke donker. Alles meteen eruit gehaald, het was onveilig. Dat doen we dan in het kader van de brandonveiligheid en niet vanwege in strijd met het bestemmingsplan, wat ook zou kunnen want het was een bedrijfswoning.'*

In bovengeschetst geval vond een spoedontzuiming plaats in het kader van brandonveiligheid.

In de meeste onderzochte gemeenten zijn afgelopen jaren één of enkele woningen gesloten wegens brandgevaar, dat werd geconstateerd na de controle van een woonpand waar veel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa bleken te wonen en waar buurtbewoners over klaagden. De overlast is direct aangepakt door de panden te sluiten. Gemeentefunctionarissen vertellen dat het dan gaat om panden met ernstige overlast door overbewoning, waar tevens een (levens-)bedreigende

---

*milieu of een dreiging daartoe, het college van Burgemeester en Wethouders direct kan overgaan tot het intrekken van de omzettingvergunning. In dat geval moet het verhuren van kamers in onderhavige woning per direct worden beëindigd.'* Het betreft een soortgelijke formulering die geldt voor toepassing van de Wet Victoria, voor de sluiting van een pand vanwege overlast.

situatie wordt aangetroffen.<sup>37</sup> Het gaat er bijvoorbeeld om de afwezigheid van voldoende veilige vluchtwegen vanwege het grote aantal bewoners in relatie tot het aantal deuren en uitgangen. Bij een brandonveilige situatie kan de pandeigenaar worden aangeschreven met een last onder dwangsom of bestuursdwang, dan krijgt deze de gelegenheid de woning en voorzieningen aan te passen. Gebeurt dat niet, dan sluit de gemeente alsnog de woning. Bij acuut brandgevaar kan direct worden opgetreden. Het betreft dan een spoedsluiting waarbij bestuursdwang wordt toegepast, die mondeling kan worden aangezegd. De eigenaar ontvangt de beschikking achteraf en draait in principe op voor de door de gemeente gemaakte kosten.

Verschillende gemeentefunctionarissen in kleine en grote gemeenten zeggen bij extreme probleemstanden de voorkeur te geven aan het handhaven op brandveiligheid, boven het handhaven op overlast of het handhaven op bestemmingplan. Voor sluiting vanwege overlast kan in principe gebruikgemaakt worden van de Wet Victoria (art. 174a Gemeentewet). Voor die wet is het echter nodig aan te tonen dat 'de openbare orde door gedragingen in de woning ernstig wordt verstoord'. Overlast die alleen bestaat uit geluidshinder is niet genoeg voor toepassing van de wet, de ordeverstoring moet gepaard gaan met ernstige overlast die nadelig is voor de veiligheid en gezondheid van de woonomgeving (vgl. Vols, 2010). Of zoals een medewerker van een stedelijk interventieteam zegt: *'Artikel 174a is een heel moeilijk artikel om rond te krijgen. Er moet meer zijn dan alleen overlast, bijvoorbeeld gevaar voor de omgeving.'* Er is voor de bewijslast van de Victoriawet dan ook grondige dossiervorming nodig omtrent de overlast. Als het gaat om de aanpak van overlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is de Wet Victoria, voor zover wij hebben kunnen nagaan, in de afgelopen jaren een of enkele keren ingezet in een grote stad. Dat betrof bijvoorbeeld het pand dat in paragraaf 2.8 als voorbeeld is beschreven. Maar doorgaans wordt bij sluiting van een ernstig overlastgevend pand gekozen voor het handhaven van brandveiligheid, omdat dat qua bewijslast en juridische procedure eenvoudiger is.

### **Strafrechtelijke boete**

In één stad wordt bij het aantreffen van een levensbedreigende situatie in een woonpand in principe ook een strafrechtelijke boete opgelegd. Een gemeentefunctionaris zegt daarover:

*'Die [de strafrechtelijke boete] zet je alleen in op het moment dat er een levensbedreigende situatie is. Bijvoorbeeld een vierkamerwoning met een oppervlakte van 75 vierkante meter waar tien arbeidsmigranten wonen, waar onvoldoende ventilatie is, de gasinstallatie slecht, de verwarming loopt op een niet onderhouden cv ketel, sterke luchtvervuiling, hoge huren, et cetera. In zo'n situatie overwegen we de strafrechtelijke kant op te gaan. Je doet dan een spoedsluiting en maakt daarnaast een strafrechtelijke boete op.'*

In bovenbeschreven geval wordt het betreffende pand met spoed gesloten op grond van het acute brandgevaar (Woningwet). De verzamelde informatie over het pand wordt overgedragen aan het Openbaar Ministerie, die vervolgens nader bekijkt of strafrechtelijke vervolging van de pandeigenaar mogelijk is.<sup>38</sup> In deze stad wordt ervoor gepleit een bestuurlijke boete op te kunnen leggen voor overtreding van de Woningwet. De bestuurlijke boete kan nu alleen worden ingezet voor overtreding van de Huisvestingswet, dus een bestuurlijke boete is in deze situaties niet mogelijk. Wel kan een last onder dwangsom of bestuursdwang worden gebruikt, maar sturen door lik-op-stuk-beleid is nu niet mogelijk. De gemeente is als gevolg daar-

<sup>37</sup> Bij (dreiging met) sluiting wordt gebruikgemaakt van de Woningwet/Bouwverordening/Gebruiksbesluit.

<sup>38</sup> Wet economische delicten jo. Woningwet 1b. Het gaat erom dat de pandeigenaar niet voldoet aan de zorgplicht.



van afhankelijk van het besluit van het OM om wel of niet te vervolgen en vindt het wenselijk om ook zelf de verantwoordelijke pandeigenaar een boete op te kunnen leggen bij bouwkundige gebreken en brandgevaarlijke situaties.

### **Naar een volgend adres**

De vraag is wat vervolgens gebeurt met de mensen die uit huis worden gezet. Als zij noodgedwongen op straat terecht komen, zou dat weer kunnen leiden tot andere vormen van overlast. In verschillende gemeenten zijn om die reden afspraken gemaakt met uitzendbureaus, woningcorporaties of zorginstellingen, over het vrijhouden van enkele kamers voor dergelijke situaties. Uiteenlopende gemeentefunctionarissen hebben echter de ervaring dat arbeidsmigranten in de praktijk snel elders weer onderdak hebben gevonden. Gemeentelijke handhavers uit twee verschillende steden vertellen over hun eigen bevindingen tijdens een sluiting:

*'Negen van de tien keer lost het probleem zich vanzelf op. Ter plekke gaan mensen zelf vast bellen [als de sluiting door de gemeente wordt uitgevoerd], en dan komen er snel een of meerdere busjes aanrijden met matrassen. Die pikt de mensen op en gaan dan naar een volgens adres, of naar een bedrijfspand.'*

Een gemeentefunctionaris die betrokken was bij de sluiting van een overlastgevend pand (zie het voorbeeld uit paragraaf 2.8 voor een beschrijving van de situatie) op grond van de Wet Victoria zegt:

*'Ik heb op basis van zaakwaarnemingen een spoedsluiting gedaan, op basis van artikel 174a. Dat was in een pand met 25 Roemenen (...) een hele kleine woning, vol met matrassen. Voor de baby's en kinderen heb ik nachtopvang aangeboden, maar daar werd geen gebruik van gemaakt. (...) Ik weet dat ze hun boeltje pakken en naar andere woningen gaan (...) De mensen verbleven er illegaal, ik heb met de GGD gebeld en die hadden alleen plek voor de kinderen. Ze lieten de kinderen niet alleen, ze zijn gewoon weggegaan.'*

### **Niets kunnen doen: terugvallen op niet- juridische middelen**

Als sprake is van woonoverlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa maar aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en er worden geen overtredingen geconstateerd, heeft de gemeente weinig middelen in handen om iets aan de overlast te doen, zo stellen verschillende politie- en gemeentefunctionarissen. De woonoverlast die dan wordt geconstateerd, is niet ernstig genoeg voor andere juridische maatregelen. In de door ons afgenomen interviews komen althans geen andere handelingsstrategieën naar voren. Een politiefunctionaris uit een grote stad zegt over een 'probleempand' waar de geluidsoverlast hardnekkig is, en waar omwonenden over blijven klagen, ondanks herhaalde huisbezoeken van de politie:

*'Wij krijgen een melding van overlast en gaan ter plaatse proberen er iets aan te doen. Als het geluidsoverlast is, dan ga je er naartoe en geef je aan dat het geluidsvolume lager moet. Nou, als ze daaraan voldoen dan zijn we weer weg. Als dat een paar keer gebeurt dan kun je overgaan tot het in beslag nemen van de installatie. Schaffen ze weer een nieuwe aan dan blijf je als bewoner zeggen 'wat heb ik eigenlijk aan de politie, wat heb ik aan de gemeente, we blijven met die ellende zitten.' Hoe lossen we dit op? Het lost alleen maar op als het pand weg is en dat is niet te doen, want ze hebben een vergunning [voor kamerverhuur]. Het is net niet genoeg overlast om een pand te sluiten, dus mensen blijven klagen en er gebeurt niks. Er gebeurt wel iets, maar geen structurele oplossing.'*

De vraag is welke middelen gemeenten in handen hebben als de vergunningverlening en kwaliteit van de huisvesting goed op orde zijn, en de overlast 'niet ernstig

genoeg is', zoals bovenstaande functionaris stelt. Gemeentefunctionarissen zeggen in die gevallen terug te vallen op de 'zachte methoden', de niet-juridische middelen, om de overlast een halt toe te roepen. Ze noemen de inzet van de wijkpolitie, het praten met bewoners, pandeigenaren, uitzendbureaus en het (laten) opstellen van gedragsregels. Een handhaver uit een grote stad vertelt hoe hij handelt als er overlast is vanuit een pand maar er is geen sprake van onvergunde kamerverhuur of andere overtredingen:

*'Afspraken maken. We nemen de Poolssprekende medewerker mee. We roepen de hele club bij elkaar, we controleren de identiteitsbewijzen, met hoeveel personen ze verblijven, of de branduitgangen veilig zijn. Dus regelmatig controleren. En ik spreek ze aan op bellen op het balkon, op muziekgebruik, hangen voor de deur. Gewoon afspraken maken. (...) Ook met de eigenaar of iemand van het uitzendbureau. En de buurtagent regelmatig langs sturen. Als ze met z'n allen buitenhangen en bier drinken, stuurt de wijkagent ze weer naar binnen.'*

In de nu volgende paragrafen gaan we door op de niet-juridische 'zachte' methoden om overlast te bestrijden: de rol van omwonenden bij de bestrijding van overlast (paragraaf 3.8) en de rol van huismeesters (paragraaf 3.9).

### **3.8 Zelforganisatie buurtbewoners en wederzijds begrip**

Verschillende gemeente- en politiefunctionarissen wijzen op het creëren van begrip tussen bewoners onderling, als middel om overlast te verminderen. Goede communicatie tussen buurtbewoners zou een deel van de overlast weg kunnen nemen, zo is de gedachte. Een politiefunctionaris spreekt in dit verband over 'verbindingen maken tussen autochtone bewoners en arbeidsmigranten' en stelt: *'Er is chemie nodig tussen mensen, om dingen op te lossen.'* Als buurtbewoners zelf naar de mensen met het overlastgevend gedrag toestappen en hun situatie uitleggen, bijvoorbeeld vragen of de muziek 's avonds wat zachter kan in verband met slapende kinderen, zou de overlast in veel gevallen kunnen worden weggenomen. Een opbouwwerker uit een kleine gemeente meent dat het opheffen van anonimiteit hieraan bijdraagt. Hij spreekt ook over het leggen van 'verbindingen' tussen mensen en maakt een vergelijking met acties van politie en gemeente:

*'Zodra je verbindingen legt, neigt dat tot minder noodzaak van politie optreden of handhaving, omdat ze [buren] het dan voor elkaar doen en niet omdat ze het moeten. Ze gaan meer rekening met elkaar houden. Het leggen van verbindingen leidt tot beter begrip en tot compassie. (...)'*

Volgens bovengenoemde functionaris is het dus zaak om arbeidsmigranten en autochtone bewoners met elkaar in contact te brengen. Wat zeggen de wijkbewoners uit verschillende gemeenten die we hebben gesproken over dat contact?

Een vertegenwoordiger van een bewonersorganisatie uit een grote stad benadrukt dat buurtbewoners zelf het grootste deel van de woonoverlast op kunnen lossen, door zelf het initiatief te nemen. Deze breed geschouderde man zegt dat hij in eerste instantie zelf op arbeidsmigranten uit zijn wijk afstapt – indien sprake is van overlast – en pas de hulp van de wijkpolitie inroept als zijn eigen pogingen geen effect hebben:

*'We hadden weleens problemen met mensen die hun eigen afval niet opruimden. We hebben uitgelegd hoe dat hier werkt in Nederland, dat we het graag netjes houden hier en toen hebben ze meteen opgeruimd. In anderhalf uur was het opgelost. Er zijn ook weleens van die mannen die dan door de gangetjes [buiten]*

*lopen en hun fles bier laten vallen. Toen ik dat zag heb ik hem aangesproken. Hij snapte eerst niet wat ik bedoelde maar ik heb gewezen naar die fles enzo en uiteindelijk begreep hij het wel. (...) We hebben nu poorten geplaatst zodat je niet meer door die gangetjes kunt struinen. (...) Als er mensen zijn waar echt niet mee te communiceren is, omdat ze dat uit de weg gaan of echt niet willen, dan bellen we Jan [de wijkagent]<sup>39</sup>.*

Bewoners uit bovengenoemde wijk hebben zichzelf georganiseerd en hebben op eigen initiatief een particuliere buurtsurveillance ingesteld, niet zozeer vanwege de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in de wijk maar om de veiligheid in algemene zin te vergroten. Dat betekent dat buurtbewoners om toerbeurt 's avonds en 's nachts door de wijk lopen en dan 'de wacht houden'.

Niet alle wijkbewoners hebben de ervaring dat hun inbreng bijdraagt aan een oplossing van het probleem. Zo vertelt de vertegenwoordiger van een bewonersraad uit een andere gemeente dat hij arbeidsmigranten aanspreekt bij overlastgevend gedrag, met name als het gaat om het dumpen van afval of fout geparkeerde auto's. Zijn ervaring is echter minder positief, mede door de aanwezige taalbarrière.

*'Mensen lachen heel vriendelijk en lopen door. Ze doen alsof ze het niet begrijpen, of ze begrijpen het ook echt niet'*, vertelt hij over het aanspreken van mensen als hij bijvoorbeeld ziet dat huisvuil op straat wordt gegooid. Hij belt hier de gemeente of politie niet meer over omdat hij de ervaring heeft dat er niet op wordt gehandhaafd. Wel probeert hij het onderwerp op hoger ambtelijk niveau op de agenda te zetten.

Een derde bewoner die we tijdens veldwerk in een gemeente hebben gesproken, een kleine en oudere man, voelt zich mentaal niet sterk genoeg om naar buiten te lopen of bij de burens aan te kloppen, als in het pand naast hem harde muziek klinkt of groepjes mensen 's avonds luidruchtig op de stoep voor zijn huis staan. De burens in de panden naast en tegenover hem wisselen voortdurend, hij kent ze niet. Hij onderhoudt daarentegen intensief contact met de wijkagent, die regelmatig bij hem langskomt om te informeren hoe het gaat met de overlast. De bewoner vertelt, in het bijzijn van de wijkagent, dat de politie 's avonds meestal te laat is als hij geluidsoverlast meldt bij het algemene nummer van de politie. Hij heeft daarom ook weleens het noodnummer (112) van de politie gebeld, toen sprake was van geluidshinder op de stoep voor zijn huis. De politie was toen direct ter plekke.

Voor dit onderzoek hebben we slechts een gering aantal bewoners geïnterviewd en we kunnen dus geen algemene uitspraken doen over het handelen van bewoners en de reactie daarop van arbeidsmigranten.<sup>40</sup> Wel kunnen we op basis van deze interviews opmaken dat bewoners op uiteenlopende wijzen reageren. Daarnaast kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat het voorkomen, het postuur en de leeftijd van bewoners wellicht van invloed is op de wijze waarop bewoners handelen en op de impact van hun handelen. Verder maken we uit de gesprekken met bewoners op dat taal een belemmering kan vormen als het gaat om het aanspreken van overlastgevendende buurtbewoners. Daar komt bij dat het bij overlastgevendende panden over het algemeen gaat om arbeidsmigranten die hier tijdelijk verblijven. Het vele rouleren van arbeidsmigranten maakt dat 'vaste' bewoners elke keer nieuwe burens krijgen, wat contact maken bemoeilijkt omdat het elke keer opnieuw moet gebeuren. In het onderzoek van Van Teeffelen en Zweers (2010), waarvoor wijkbewoners zijn gesproken over overlastgevendende EU-migranten, komt dit aspect van tijdelijkheid ook naar voren. *'Voor de wijkbewoners die naast een huis wonen met een regelmatige*

<sup>39</sup> Naam gefingeerd omwille van herkenbaarheid.

<sup>40</sup> We hebben drie bewoners geïnterviewd, waarvan twee afgevaardigden van bewonersorganisaties, één uit een kleine gemeente en één uit een grote stad. In de andere gemeenten zijn we niet gestuit op een bewonersvereniging die actief was omtrent deze thematiek.

*roulatie van bewoners, geldt bovendien [naast de taalbarrière] dat het niet op te brengen is om steeds opnieuw contact te zoeken en om begrip te vragen', aldus het rapport (Van Teeffelen & Zweers 2010, p. 13). Het creëren van wederzijds begrip wordt door de taal en het tijdelijke verblijf van arbeidsmigranten dus bemoeilijkt.*

Buurtbemiddeling, een middel dat door verschillende gemeenten wordt aangeboden bij buurtgeschillen, is in interviews met politie- en gemeentefunctionarissen niet naar voren gekomen als geschikt middel om deze problemen op te lossen. In de praktijk blijkt vooral de wijkagent die functie van bemiddelaar te vervullen.

### 3.9 Huismeesters en huisregels

Naast bewoners, politie en gemeenten, hebben verhuurders van woon- en recreatiepanden een verantwoordelijkheid om overlast te voorkomen. In deze paragraaf beschrijven we de beleidspraktijk op recreatieparken en in woonpanden die verhuurd worden door uitzendbureaus, als het gaat om de bestrijding van woonoverlast.

#### **Uitzendbureaus**

Van vier grote uitzendbureaus, in vier agrarische regio's, hebben we leidinggeven- den geïnterviewd die belast zijn met de coördinatie van het beheer van woonpanden waar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa wonen.<sup>41</sup> Het betreft arbeidsmi- granten waar wonen en werken als *package deal* voor is geregeld door het uitzend- bureau.

Uit de gesprekken maken we op dat uitzendbureaus huisregels hanteren voor hun huurders en daarnaast zorgen voor een aantal praktische oplossingen. Zo worden door de uitzendbureaus extra afvalcontainers bij de woonpanden geplaatst, om overlast van afval tegen te gaan. Eén uitzendbureau heeft aan de buitenkant van de woonpanden 'peukenbakken' opgehangen voor de rokers onder de arbeidsmi- granten. Verder zorgt een aantal uitzendbureaus voor fietsen voor hun werknemers, zodat zij met de fiets naar het werk kunnen en geen auto's of busjes nodig zijn die 's morgens vroeg voor de deur stoppen.

#### **Huisregels uitzendbureaus**

De huisregels die uitzendbureaus hanteren, zijn vertaald in de eigen taal van mi- granten en verwerkt in een informatiepakket dat arbeidsmigranten ontvangen bij aankomst. Ook hangen de regels in het huis. De huisregels hebben allereerst be- trekking op het schoon en heel houden van het huis. Daarnaast gaan de regels over het gebruik van sanitairvoorzieningen, gas en licht, huishoudelijke apparaten en meubilair. De zorg voor de woonomgeving en mensen in de omgeving niet tot last zijn, vormt ook onderdeel van de inhoud van die regels. Zo zijn er regels voor muziek en geluid ('geen lawaai tussen 22 uur en 7 uur'), voor gedrag ('geen over- matig alcoholgebruik'), voor het geven van feestjes ('van te voren aanvragen') en voor het parkeren van auto's. Ook hanteren de uitzendbureaus strikte regels ten aanzien van afval.

Functionarissen van de uitzendbureaus die wij hebben geïnterviewd, hebben per wooncomplex of woonblok een beheerder in dienst die de taal spreekt van de ar- beidsmigranten, in de door ons onderzochte gevallen is dat de Poolse taal. Deze beheerders, ook wel 'hospita's' of 'Poolse medewerkers' of 'toezichthouders' ge-

---

<sup>41</sup> Het gaat om grote uitzendbureaus die het keurmerk 'certified flex home' hebben of het keurmerk SKIA, wat bete- kent dat ze voldoen aan de normering die is opgesteld door een van de brancheverenigingen van uitzendbureaus. Die normering is gericht op de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten. Zie [www.certifiedflexhome.nl](http://www.certifiedflexhome.nl). Verder zijn door enkele uitzendbureaus convenanten afgesloten met de gemeente ten aanzien van regelgeving en overlast. Het betreft dus uitzendbureaus die door geïnterviewden als 'bonafide' worden beschouwd.

noemd, onderhouden het directe contact met huurders, handhaven de orde in de woonpanden en kijken of het er netjes aan toe gaat. Zij zijn in principe ook aanspreekpunt voor buurtbewoners, politie en gemeente. Als er een melding is van overlast, gaan zij naar het pand toe om orde op zaken te stellen. De panden worden regelmatig door hen gecontroleerd.

Sommige uitzendbureaus werken met een boetesysteem. Zo hanteert één uitzendbureau 'rode en gele kaarten' voor een overtreding van huishoudelijke regels. Overtreding van huisregels kan leiden tot een geldelijke boete, die direct op het salaris wordt ingehouden. Verder houdt één uitzendbureau per huurder een persoonlijk dossier bij, waarin allerlei regelovertradingen worden genoteerd. Bijvoorbeeld of iemand geluidsoverlast heeft veroorzaakt, of iemand te laat op het werk verschijnt, of iemand zich ziek heeft gemeld. Gegevens over gedrag ten aanzien van werk en wonen worden zodoende niet gescheiden maar komen gezamenlijk in het persoonsdossier terecht.

Bij alle uitzendbureaus geldt dat mensen die zich meerdere malen niet aan de regels van het uitzendbureau houden, uiteindelijk hun huis kwijt kunnen raken en daardoor ook hun werk. Verder zijn 'ernstige' overtredingen, zoals het gebruik van geweld en het gebruik van drugs, bij alle uitzendbureaus reden voor onmiddellijke huisuitzetting en voor onmiddellijk ontslag. Een functionaris van een uitzendbureau vertelt over het uit huis zetten van arbeidsmigranten:

*'Dat komt bijvoorbeeld voor als medebewoners zich niet veilig voelen omdat bij een van de bewoners sprake is van drugsmisbruik, en ze melden dat bij de toezichthouder. Daar geldt een nul-tolerantie voor, dan kunnen ze meteen vertrekken. Of notoire drinkers, die dan ook niet meer normaal functioneren op het werk. Bij ons ben je dan meteen niet meer welkom. Het is: huis uit, baan weg.'*

Gemeentelijke functionarissen wijzen in interviews op de verantwoordelijkheid van de werkgever voor het tegengaan van overlast, dat geldt met name voor de kleinere gemeenten. *'De werkgever is primair verantwoordelijke voor het naleven van regels door werknemers, we moeten de mensen die eraan verdienen zoveel mogelijk verantwoordelijk laten zijn'*, aldus een gemeentefunctionaris. Het beleid van uitzendbureaus ten aanzien van de handhaving van huisregels wordt door gemeentefunctionarissen niet geproblematiseerd, althans niet in de interviews die wij hebben afgenomen. Daarentegen wordt over het algemeen waardering uitgesproken voor het strakke beleid dat wordt gehanteerd. *'Die uitzendbureaus doen er veel aan om de overlast te beperken'* zo zegt een gemeentefunctionaris uit een dorp. *'Ze zetten er een huismeester bij die de boel strak houdt'*, zegt een functionaris uit een ander dorp. Wel wijzen enkele gemeentefunctionarissen op de angst die onder arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zou leven voor de 'hospita's' – de beheerders van uitzendbureaus – waardoor er sterke druk bij migranten aanwezig zou zijn zich aan de huisregels te houden. In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat geïnterviewde gemeentefunctionarissen veel kritiek uiten op uitzendbureaus die nonchalant omgaan met woonoverlast en door slechte huisvesting overlast creëren en in stand houden. Andersom zien we hier dat de strakke hand van 'bonafide' uitzendbureaus over het algemeen door gemeentefunctionarissen wordt gewaardeerd en niet of nauwelijks wordt bekritiseerd. Maar vanuit juridisch oogpunt kunnen wel enige vraagtekens geplaatst worden bij de handhavingspraktijken van uitzendbureaus, bijvoorbeeld bij de gehanteerde boetesystemen en bij het gangbare beleid van sommige uitzendbureaus om boetes in te houden op het salaris. Een functionaris van een uitzendbureau merkt dat zelf ook op, als we ernaar vragen. Op de vraag of dat mag, een boete opleggen na overtreding van een huisregel, zegt hij:

*'Officieel mag dat niet, maar het moet wel voor de orde. Ze [arbeidsmigranten die een boete krijgen] zouden naar de rechter kunnen, maar dat doen ze niet.'*

Verskillende politiefunctionarissen, uit verschillende gemeenten, hebben de ervaring dat door het handhavingsbeleid van uitzendbureaus de overlast in hun gemeente of wijk is afgenomen. Zo zegt een wijkagent uit een stad:

*Ze [het uitzendbureau] hadden wat pandjes in mijn wijk opgekocht en zodra ik daar een probleem heb met Oost-Europeanen en zij gaan zich ermee bemoeien, dan zie je dat die mensen zich voorbeeldig gaan gedragen. Die denken dat ze dan misschien hun baan kwijtraken dus gaan ze zich goed gedragen. Die pandjes zagen er ook altijd keurig netjes uit dus dat is een voordeel.'*

Een wijkagent uit een dorp wijst op de verandering van het beleid van een uitzendbureau in de regio:

*'Die [het uitzendbureau] is best wel bezig met zijn personeel. Als er iemand iets uitvreet, bel maar, dan wordt hij daarop aangesproken. Dat was in de beginjaren echt wel anders.'*

In een ander dorp wijst een wijkagent eveneens op de verandering die hij in de afgelopen jaren bij het beheer van uitzendbureaus heeft waargenomen. Hij vertelt over een groot pand waar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa wonen en dat lange tijd als overlastgevend pand bekend stond. Sinds door het verhurende uitzendbureau een beheerder is aangesteld, is het volgens de agent rustig in en rondom het pand en komen er geen klachten meer binnen. Maar als de beheerder, die ook in het pand woont, een weekendje weg is of met vakantie is voor drie weken, is de overlast voor de omwonenden volgens de agent meteen weer terug. De wijkagent zegt niet precies te weten wat het beleid is van het uitzendbureau maar denkt dat het te maken heeft met de dreiging met huisuitzetting en het verlies van werk:

*'Ik denk dat die beheerder, dat is ook een Pool, een soort van mandaat heeft om mensen uit huis te sturen als ze overlast veroorzaken, en ze verliezen dan ook meteen hun baan.'*

Hier manifesteert zich voor arbeidsmigranten de meervoudige afhankelijkheid van de werkgever: verlies op het terrein van wonen heeft directe consequenties voor de positie op de arbeidsmarkt en voor het inkomen. In algemene zin brengt meervoudige afhankelijkheid het risico van uitbuiting met zich mee. Enkele politiefunctionarissen uiten om deze reden hun twijfels bij de door uitzendbureaus gehanteerde methodiek, hoewel ze beamen dat de overlast hierdoor afneemt. *'Het werkt goed tegen overlast, maar het werkt mensenhandel wel in de hand'*, aldus een politiefunctionaris uit een grote stad, over het handhavingsbeleid van uitzendbureaus.

### **Recreatieparken**

Voor dit onderzoek hebben we vier recreatieparken bezocht in drie kleine gemeenten, het betreft parken waar arbeidsmigranten zijn gehuisvest. Over overlast en het beheer op de parken hebben we gesprekken gevoerd met functionarissen van de politie, gemeente en uitzendbureaus. Ook hebben we van drie recreatieparken de beheerder geïnterviewd.

In de kleine gemeenten worden de grootste groepen arbeidsmigranten gehuisvest op recreatieparken. De huisvesting zoals in de bezochte parken kan bestaan uit (sta)caravans, blokhutten of stenen huisjes. Er wonen meerdere arbeidsmigranten in een woonvoorziening, dit kan oplopen tot zeven personen. Woonruimte op recreatieparken wordt zowel rechtstreeks aan arbeidsmigranten verhuurd als via het uitzendbureau.

De parken hadden voorheen een recreatiefunctie maar zijn door veroudering en terugloop van toerisme steeds meer een woonfunctie gaan bekleden. Daarnaast is het voor parken een manier om ook buiten het hoogseizoen accommodatie te verhuren. Permanente bewoning op een recreatiepark is officieel niet toegestaan, maar wordt in de meeste gevallen gedoogd. Dit wonen op recreatieparken vindt doorgaans alleen plaats door arbeidsmigranten, maar op een enkel park wonen ook Nederlandse mensen. Wanneer dat het geval is, waren deze doorgaans eerder woonachtig op het park dan de arbeidsmigranten. Aangezien de parken oorspronkelijk gemaakt zijn voor recreëren en tijdelijk verblijf kan de permanente bewoning vrij eenvoudig overlast met zich mee brengen. De huisjes staan dicht op elkaar en zijn meestal niet (volledig) geluidsdicht, er wonen vaak veel mensen op een klein oppervlak waardoor men eerder naar buiten gaat, en de parken bevinden zich vaak buiten de bebouwde kom waardoor voorzieningen verder weg zijn en men eerder op het terrein blijft 'hangen'.

Wanneer een recreatiepark in de praktijk een recreatie- en woonfunctie heeft, kan dit met elkaar 'botsen' omdat beide functies ander gebruik met zich meenemen. Bewoners zijn op andere tijden aanwezig en de nadruk ligt vaak op de avonden en het weekend. Daarnaast wordt de ruimte intensiever gebruikt bij bewoning. In sommige gevallen wordt er voor gekozen om arbeidsmigranten te huisvesten op één specifiek gedeelte op een park om zo de recreatie- en woonfunctie fysiek van elkaar te scheiden. In de interviews komt naar voren dat ook op recreatieparken er een onderverdeling is in de groep arbeidsmigranten: een groep die tijdelijk in Nederland komt wonen en werken en een groep die zich voor langere tijd hier wil vestigen. Wanneer er overlast wordt ervaren, wordt dit meestal veroorzaakt door de 'tijdelijke' groep.

Overlast op recreatieparken wordt ervaren door parkbewoners (zowel arbeidsmigranten als Nederlanders) en mensen die in de buurt van een park wonen. De meest gehoorde vorm van overlast is geluidsoverlast: muziek die te hard staat en verbale geluidsoverlast veroorzaakt door een grote groep mensen. Dit gaat vaak gepaard met consumptie van alcohol, aldus de beheerders. Volgens de geïnterviewde beheerders kan de overlast in de meeste gevallen worden opgelost door de overlastgevers te bezoeken en ze op hun gedrag aan te spreken. Alle bezochte parken hebben een avondklok. Zo heeft een bezocht recreatiepark als huisregel:

*'De avondrust is van kracht van 22.00 tot 7.00 uur.'*

In de huisregels van alle parken kwamen we regels tegen over alcoholgerelateerde overlast. Voorbeelden van regelgeving van bezochte parken:

*'Openbaar alcoholmisbruik is verboden.'*

*'Het veroorzaken van overlast als gevolg van alcohol leidt tot verwijdering van de camping.'*

Tegen alcoholoverlast lijkt streng te worden opgetreden zoals uit bovenstaande regels blijkt. Een beheerder vertelt dat wanneer hij iemand op het park ziet lopen met alcohol, hij diegene hier op aanspreekt en de alcohol weggooit. Een andere vorm van overlast is afvaloverlast. In een kleine gemeente vertellen gemeente- en politiefunctionarissen dat er regelmatig afvaloverlast is in de buurt van een recreatiepark waar veel arbeidsmigranten wonen. Op dit park kunnen bewoners hun afval alleen weggooien met afvalzakken die € 2 per stuk kosten. Om deze kosten te omzeilen wordt afval 'illegaal' gedumpt langs de weg. Wanneer de afvalzakken in de huurprijs worden opgenomen lijkt de overlast af te nemen. Als

reactie op de afvaloverlast is er een bord geplaatst vlakbij het recreatiepark waarop in Poolse tekst staat 'verboden afval weg te gooien.'. Deze vorm van overlast zijn we ook tegengekomen in woonwijken in verschillende gemeenten, maar niet bij andere recreatieparken.

De meeste recreatieparken hebben parkeerplaats voor één auto per huisje, terwijl er altijd meerdere mensen met een auto per huisje verblijven. Auto's worden dan rondom het huisje en buiten het park geparkeerd waardoor overlast ontstaat. Aanleg van een parkeerplaats is een veel gehoorde oplossing.

Op elk park waar arbeidsmigranten wonen, spreekt een medewerker van het park Pools (de overgrote meerderheid van de arbeidsmigranten die op de recreatieparken wonen, komt uit Polen). Bij één recreatiepark werkt een beheerder die getrouwd is met een Poolse vrouw, hij spreekt om die reden ook Pools. Bij een ander recreatiepark verhuurt de beheerder al zo lang aan Poolse arbeidsmigranten dat hij ondertussen zelf een woordje Pools spreekt. Weer een ander recreatiepark heeft naast de beheerder, Pools sprekende medewerkers van een uitzendbureau rondlopen die de beheerder bijstaan waar nodig. Aangezien de meeste arbeidsmigranten niet of gebrekkig Engels spreken, lijkt een Pools sprekende medewerker noodzakelijk te zijn voor goede communicatie.

Volgens meerdere geïnterviewde beheerders en functionarissen van uitzendbureaus was de overlast op recreatieparken groter toen regels en duidelijk beheer ontbraken. Alle parken die zijn bezocht hanteren huisregels waar de parkbewoners zich aan moeten houden. Deze huisregels worden in de Poolse en Nederlandse taal aan de arbeidsmigranten verstrekt. Voorbeelden van huisregels op bezochte recreatieparken zijn:

*'Iedere bewoner is verantwoordelijk voor het gedrag van zijn/haar eventuele gasten.'*

*'Feestjes dienen aangevraagd te worden via het aanmeldformulier.'*

*'Het gebruiken of verhandelen van drugs is ten strengste verboden. Dit leidt tot onmiddellijke verwijdering van de camping.'*

*'Men dient zich af te melden als men niet op de camping overnacht.'*

*'Harde- of dreunmuziek is verboden.'*

*'Alle bewoners in een woning zijn verantwoordelijk voor het schoon en netjes houden van hun eigen kavel.'*

*'Er dient geen zichtbaar vuilnis rond uw kavel aanwezig te zijn.'*

*'Het is verboden rommel rondom de caravan te hebben: OPGERUIMD STAAT NETJES.'*

*'Ernstige overtredingen van de gedragsregels kunnen leiden tot een parkverbod: vechtpartijen, geweldpleging, openbare dronkenschap, gebruik van wapens.'*

Wanneer deze regels niet worden nageleefd, kunnen er sancties volgen. Zo maakt één bezocht park gebruik van een 'rode kaarten systeem', waarbij voor verschillende typen overtredingen een witte, gele of rode kaart kan worden uitgedeeld. Dit systeem is ontwikkeld door een uitzendbureau dat arbeidsmigranten op het park heeft gehuisvest, en overgenomen door de beheerder. Een witte kaart wordt uitgedeeld wanneer de verkeersregels van het park worden overtreden. Een gele kaart krijgt men voor een niet aangemeld feestje, een vechtpartij, drugsbezit of rijden onder invloed. Een rode kaart wordt uitgedeeld bij een zware overtreding zoals een vechtpartij met gewonden, een auto-ongeluk onder invloed met gewonden of het dealen van drugs. Een rode kaart kan ook worden uitgedeeld wanneer er meerdere lichte overtredingen zijn begaan, en kan beëindiging van de woonovereenkomst tot gevolg hebben. Bij het park waar dit systeem wordt gebruikt is dit het afgelopen jaar volgens de beheerder ongeveer vijftien keer voorgekomen. Meestal zijn er



meerdere overtredingen en waarschuwingen aan vooraf gegaan voordat tot woonbeëindiging wordt overgegaan. Wanneer iemand het park moet verlaten gebeurt het dat ook de werkovereenkomst wordt gestopt door het uitzendbureau.

In alle parken is er constant een beheerder aanwezig, ook om naleving van de regels te controleren. Dat uitzendbureaus ook een rol in de controle nemen komt naar voren in een interview met een functionaris van een uitzendbureau. Zij vertelt dat het uitzendbureau steekproefsgewijs politie blaastesten afneemt bij haar werknemers. Dit gebeurt meestal in de ochtend op de woonlocatie, ook op de recreatieparken. Zij vertelt:

*'Als iemand [die overlast ervaart] op zondag klaagt over onze werknemers die op een locatie veel alcohol zouden drinken, dan kan het gebeuren dat we daar de volgende ochtend vroeg komen testen.'*

De meeste arbeidsmigranten die woonachtig zijn op recreatieparken staan niet ingeschreven in de GBA. Officieel horen de parken een nachtregister bij te houden en toeristenbelasting te heffen. Dit wordt niet door elke beheerder gedaan, en de controle hierop door de gemeente is in de meeste gevallen afwezig. In meerdere gemeenten vertellen gemeentefunctionarissen dat zij bezig zijn om het beleid wat betreft registratie en heffing van toeristenbelasting te veranderen en hier meer op te gaan controleren. De meeste beheerders houden wel bij wie er op het park verblijft, en nemen persoons-, paspoort- en kentekengegevens op in hun administratie.

Aangezien recreatieparken geen woonwijken zijn, ligt de verantwoordelijkheid bij de eigenaar en de beheerder van het park en heeft de gemeente minder bevoegdheden op de parken. Over samenwerking met de gemeente spreken de parkbeheerders overwegend negatief. Vooral over het legaliseren van het wonen op de parken is de gemeente onduidelijk, volgens de beheerders. Daarnaast bemoeit de gemeente zich niet met het beheer en overlast, aldus de geïnterviewde beheerders. Gemeentefunctionarissen hebben soms een ander beeld van de overlast op het reactiepark dan dat de beheerder schetst, zo maken we op uit de interviews. Zo spreekt één gemeentefunctionaris over grote overlast op het park in zijn gemeente. Volgens de gesproken parkbeheerder en wijkagent is op datzelfde park bijna geen overlast meer. Alle gesproken beheerders hebben contact met de wijkagent. Dit contact is er meestal alleen wanneer er overlast of criminaliteit plaatsvindt op een park. Volgens de beheerders is het contact met de wijkagent goed. Ook lijken de wijkagenten goed op de hoogte te zijn van de overlast die er op de parken is.

### **3.10 Parkeerdruk en het innen van parkeerboetes**

In de interviews wordt in verschillende gemeenten aangegeven dat er soms parkeeroverlast wordt ervaren in of nabij woonwijken, die veroorzaakt wordt door arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Het gaat dan om het ontstaan van parkeerdruk doordat een deel van de arbeidsmigranten meerdere auto's hebben (bijvoorbeeld één uit Polen en één van de werkgever), of doordat er meerdere mensen (met een auto) in een woning wonen. Een deel van de sleutelinformanten relateert de parkeerdruk als probleem en sommigen geven aan dat het alleen op hele specifieke locaties speelt. Geïnterviewden geven aan dat het optreden tegen fout parkeren lastig is, als het bijvoorbeeld gaat om een auto met een Pools kenteken. Zo vertellen sommige wijkagenten dat je bij een Pools kenteken niet 'op kenteken' kunt bekeuren, dat er geen verdrag met Polen is afgesloten over de uitwisseling van gegevens, en dat bekeuringen op buitenlandse kentekens niet worden verhaald, met name als het gaat om niet-betaalde parkeerboetes of boetes voor te

hard rijden. Wat is nu precies de achtergrond van het maar moeilijk kunnen bekeuren van houders van Poolse kentekens? Voor de beantwoording van deze vraag is, in aanvulling op de interviews in de verschillende gemeenten, informatie verzameld bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), de verkeerspolitie en een particulier incassobureau. Het betreft zowel interviews met medewerkers als documenten zoals internationale verdragen en beleidsstukken.

### **Innen verkeersboetes buitenlandse kentekens**

Bij verkeersboetes kan het enerzijds gaan om *parkeren zonder te betalen* (het gaat dan om parkeerbelasting) en anderzijds om een *overtreding* zoals fout parkeren, te hard rijden, door rood rijden enz. Een boete voor een verkeersovertreding (dit heet een *beschikking*) wordt geïnd door het CJIB. Het innen van boetes voor het niet betalen van parkeergeld (dit heet een *naheffingsaanslag*) wordt ofwel geregeld door gemeenten zelf of door het CJIB, gemeenten zijn vrij om dit zelf te bepalen. Om een naheffingsaanslag of beschikking te kunnen versturen, worden naam en adresgegevens opgevraagd bij de RDW, waar Nederlandse kentekens geregistreerd staan. De RDW kan echter geen gegevens over buitenlandse kentekens verstrekken, omdat gegevensuitwisseling met nationale overheden nog niet automatisch plaatsvindt (met uitzondering van België, Duitsland, en Zwitserland).

Bij zwaardere overtredingen, zoals wegrijden na het tanken zonder te betalen, kan in individuele gevallen wel worden besloten om gegevens op te vragen. De politie kan hiertoe besluiten in het kader van de opsporing of voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Voor het *automatisch* opvragen van kentekengegevens ontbreekt echter vooralsnog de administratieve logistiek. Dit is wel in ontwikkeling en vanaf november 2013 kan voor de meeste verkeersovertredingen automatische gegevensverstrekking plaatsvinden door de RDW. Binnen de Europese Unie zijn namelijk afspraken gemaakt (vastgelegd in de richtlijn 2011/82/EU) die EU-lidstaten verplichten om het mogelijk te maken om elkaars (kenteken)gegevens automatisch te kunnen bevragen voor bepaalde (veiligheidsgerelateerde) verkeersovertredingen.

Dit geldt echter niet voor naheffingsaanslagen en parkeerovertredingen. Informatieuitwisseling voor naheffingsaanslagen betreft namelijk feitelijk het internationaal uitwisselen van fiscale informatie en hiervoor bestaat geen keten om dit automatisch uit te kunnen wisselen. Parkeerovertredingen werden in de EU- onderhandelingen niet door alle lidstaten zwaar genoeg bevonden om mee te nemen in de afspraken ter bevordering van de verkeersveiligheid. Om beide zaken in de toekomst wel mogelijk te maken, zijn zowel op Europees niveau als bilateraal tussen landen (waaronder Polen) nog onderhandelingen gaande.

### **Alternatieven**

Ondanks de nieuwe mogelijkheden vanaf eind 2013 blijven foutparkeren en het niet betalen van parkeergeld met een buitenlands kenteken voorlopig dus nog onbestraft.<sup>42</sup> Een aantal gemeenten die zelf het innen van parkeerbelasting regelen, en te maken hadden met niet te innen aanslagen op met name Poolse kentekens is op zoek gegaan naar andere mogelijkheden. Zo heeft een aantal gemeenten een particulier incassobureau benaderd om te bezien in hoeverre zij behulpzaam kunnen zijn bij het innen van deze naheffingsaanslagen. Dit incassobureau heeft op eigen initiatief een overeenkomst gesloten met de Poolse equivalent van de RDW. Op basis van deze overeenkomst kunnen ze wel naam- en adresgegevens verkrijgen op basis van Poolse kentekens, en kunnen de naheffingsaanslagen verstuurd wor-

---

<sup>42</sup> Verkeersovertredingen kunnen wel worden beboet wanneer iemand staande gehouden wordt, in dat geval is de bestuurder bekend en moet een eventuele boete doorgaans direct betaald worden.

den aan de Poolse kentekenhouders. Deze procedure wordt inmiddels door 48 gemeenten toegepast.

In één van de grote steden is naar aanleiding van irritatie over fout geparkeerde Oost-Europese auto's in bepaalde wijken iets bedacht door de Verkeerspolitie. Omdat de uitgeschreven boetes via de reguliere weg niet geïnd worden, hebben ze zelf een archiefsysteem opgezet waarin geflitste buitenlandse kentekens worden opgeslagen. Als de politie dan iemand aantreft, aanhoudt of controleert, kunnen ze in dat archief kijken of diegene nog andere overtredingen op het kenteken heeft staan. Tot vier maanden terug worden die dan alsnog geïnd. Het systeem is beperkt, zo worden gegevens over fout parkeren niet in het systeem opgeslagen omdat die niet centraal (maar verspreid over verschillende districten) beschikbaar zijn. Toch heeft het gebruik van het archief volgens de verkeerspolitie wel effect, omdat het gaat rondzingen dat boetes op buitenlandse kentekens toch worden geïnd.

### **Wielklem**

Verder is in de afgelopen jaren in een aantal gemeenten waar overlast werd ervaren door geparkeerde Oost-Europese voertuigen, het gebruik van de wielklem opnieuw ingevoerd. De wielklem dient daar als middel om ervoor te zorgen dat niet-betaalde naheffingsaanslagen alsnog betaald worden. De wielklem wordt dan specifiek gebruikt voor voertuigen met buitenlandse kentekens waarvan geen adresgegevens kunnen worden opgevraagd. In de ene gemeente wordt een wielklem geplaatst na tien onbetaalde aanslagen en in een andere gemeente wordt bij een tweede naheffingsaanslag overgegaan tot het plaatsen van een wielklem. De wielklem wordt toegepast in bepaalde daarvoor aangewezen gebieden. Dit zijn doorgaans gebieden waar veel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa wonen. Ook is in één van de onderzochte gemeenten het gebruik van de wielklem ingevoerd nabij een plein waar arbeidsmigranten regelmatig hun auto parkeren om vervolgens opgehaald te worden door busjes. Voordat de wielklem verwijderd wordt, dienen de boetes te worden betaald. Gebeurt dit niet, dan kunnen auto's in sommige gemeenten worden weggesleept.

Naast bovengenoemde alternatieven worden er ook maatregelen genomen om parkeeroverlast te voorkomen. Zo zijn er gemeenten die in het huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten eisen stellen aan de beschikbaarheid van parkeervoorzieningen. Ook bedrijven en uitzendbureaus treffen maatregelen om parkeeroverlast te voorkomen, zoals het verstrekken van fietsen aan werknemers. Daarnaast wordt parkeerdruk door werkgevers of uitzendbureaus voorkomen door werknemers met busjes of auto's gezamenlijk van woon- naar werkplek te laten gaan.



## 4 Dakloosheid, overlast en lokaal beleid

### 4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken kwam naar voren dat arbeidsmigranten hun huis kwijt kunnen raken als ze hun baan verliezen, mede als gevolg van de meervoudige afhankelijkheid van uitzendbureaus. Een gering aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa belandt zodoende op straat en glijdt af naar een dakloos bestaan. Arbeidsmigranten uit kleinere gemeenten die hun huis verliezen en besluiten niet terug te gaan naar het land van herkomst, trekken doorgaans naar een nabijgelegen grote stad vanwege de opvangvoorzieningen die daar zijn en vanwege de grotere mate van anonimiteit. Dakloosheid van EU'ers concentreert zich (vooral nog) vooral in de grote steden. Hoewel het gaat om kleine aantallen wordt het door professionals in die grote steden wel als overlastprobleem ervaren. De problematiek legt op lokaal niveau grote druk op zowel het politieapparaat als op maatschappelijke opvangvoorzieningen. In dit hoofdstuk bespreken we de overlast die gerelateerd is aan dakloze EU-migranten en de specifieke omstandigheden die leiden tot de overlast. Daarna wordt het lokale overlastbeleid beschreven in relatie tot die omstandigheden. We beperken ons in dit hoofdstuk tot de vijf grote steden die we hebben onderzocht.

Vooraf is het van belang te benadrukken dat dakloosheid niet per definitie gepaard gaat met overlast; uit bestaand empirisch onderzoek komt naar voren dat veel daklozen proberen zich zo onopvallend mogelijk te gedragen en hun best doen zichzelf min of meer onzichtbaar te maken, juist uit angst om als 'zwerfver' herkend te worden (o.a. Deben & Greshof, 1997; Van Doorn, 2002). Dakloosheid leidt dus niet automatisch tot overlast en over het algemeen hoeven mensen met een 'gewoon' burgermansbestaan weinig hinder te ondervinden van mensen die geen dak boven hun hoofd hebben. Maar soms is wel sprake van overlastgevend gedrag van daklozen. Als het gaat om dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa die overlast veroorzaken, gaat het meestal om een combinatie van factoren die verantwoordelijk is voor de overlast en niet alleen om de dakloosheid.

Als het gaat om beleidsmogelijkheden is er een belangrijk verschil tussen dakloze migranten uit EU-landen en reguliere daklozen uit Nederland. Mensen uit EU-landen hebben namelijk, als zij geen werk en ziektekostenverzekering hebben en hier korter dan vijf jaar verblijven, in principe veel minder rechten als het gaat om zorg, opvang en bijstand. Om die redenen verschilt hun situatie van andere groepen daklozen en zijn de mogelijkheden voor de aanpak van de overlastproblematiek beperkter. We gaan daar in dit hoofdstuk verder op in en zullen daarom ook geregeld de term 'EU-migranten' gebruiken. Als in dit hoofdstuk wordt gesproken over 'dakloze EU-migranten', doelen we op niet-Nederlandse daklozen, tenzij anders vermeld.

Na de beschrijving van de achtergrond van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa (paragraaf 4.2), beschrijven we de verblijfsplaatsen van daklozen. Eerst komen de maatschappelijke opvangvoorzieningen ter sprake (paragraaf 4.3), dan de plekken waar mensen verblijven als ze niet van reguliere opvang gebruik (kunnen) maken en de overlast die dat met zich mee kan brengen (paragraaf 4.4). Daarna bespreken we de ingestelde APV verboden en wijze waarop politie op straat handelt bij overlast van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (paragraaf 4.5). Trajecten die zijn ontwikkeld om mensen zonder toekomstperspectief in Nederland terug te leiden naar hun land van herkomst, worden in de laatste paragraaf beschreven (paragraaf 4.6). Daar wordt ingegaan op de vrijwillige terugkeer en terugkeer met justitiële dwang, dat in samenwerking met de IND is ingezet.

Informatie uit dit hoofdstuk is gebaseerd op rapporten en beleidsdocumenten uit de vijf grote steden en op interviews met politie- en gemeentefunctionarissen en met een medewerker van de IND. Daarnaast hebben we professionals gesproken die als veldwerkers verbonden zijn aan maatschappelijke opvang en begeleiding van daklozen, waaronder medewerkers van de GGD en de Poolse stichting Barka. Zodoende hebben we ook gebruik kunnen maken van de kennis die door veldwerkers (outreaching werkers) is vergaard en die de taal spreken van dakloze arbeidsmigranten. Voor een overzicht van alle gesproken sleutelinformanten verwijzen we naar bijlage 2.

## 4.2 Achtergrond van dakloosheid

Daklozen uit Midden- en Oost-Europese landen belanden om uiteenlopende redenen op straat, zo maken we op uit de afgenomen interviews en bestudeerde documenten. In onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en door professionals uit de zorgsector worden uiteenlopende indelingen gehanteerd als het gaat om oorzaken van dakloosheid van migranten uit deze landen. Vaak gaat het om een indeling in vier of vijf categorieën. Op basis van alle informatie die wij voor dit onderzoek hebben verzameld over de achtergrond van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa in de vijf grote steden en na raadpleging van andere onderzoeksrapporten over dakloze migranten (o.a. Engbersen et al., 2011a; Garapich, 2011; Snel et al., 2011a), stellen we vast dat sprake is van twee uitersten die tezamen een continuüm vormen. Bij het ene uiterste gaat het om arbeidsmigranten die naar Nederland zijn gekomen om te werken en hier ook hebben gewerkt of dat nog steeds doen, ondanks het dakloze bestaan. Structurele factoren zoals meervoudige afhankelijkheid en korte flexibele arbeidscontracten liggen ten grondslag aan de situatie van dakloosheid. Aan het andere uiterste gaat het om mensen die het eigen land zijn ontvlucht vanwege alimentatieschulden, criminele antecedenten, verslavingsproblemen of een combinatie van deze zaken. Deze laatste groep heeft nooit in Nederland gewerkt en ernstige individuele problemen liggen ten grondslag aan de dakloosheid. Hoewel bij deze laatste groep feitelijk niet gesproken kan worden van 'arbeidsmigranten', betrekken we deze groep wel bij deze bespreking omdat het in de beleidspraktijk van overlastbestrijding vaak niet goed mogelijk is om een onderscheid te maken tussen verschillende groepen overlastveroorzakers: ze overlappen, gaan na verloop van tijd in elkaar over of veranderen van gedaante. Uiteenlopende groepen dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa kunnen aan de hand van hun achtergrond en beweegredenen om naar Nederland te komen, geplaatst worden op een positie op het continuüm tussen de twee uitersten. Verderop in deze paragraaf volgen een aantal veelgenoemde groepen, maar eerst gaan we uitvoeriger in op het ene uiterste van het continuüm: arbeidsmigranten die naar Nederland komen om te werken en hun huis kwijtraken wegens verlies van hun inkomsten.

### **Onzekere arbeidspositie en verlies van inkomen**

Zoals al eerder beschreven, wordt door geïnterviewden gewezen op de meervoudige afhankelijkheid van arbeidsmigranten; zowel voor wonen als voor werken leunen ze vaak op de bemiddeling van uitzendbureaus. Werk, huisvesting en vervoer wordt door uitzendbureaus vaak als een 'package deal' aangeboden, dat geldt niet alleen voor malafide uitzendbureaus maar evenzeer voor de bonafide bureaus. Het gaat, met andere woorden, vaak om 'georganiseerde arbeidsmigratie' (Engbersen et al., 2011a). Uiteenlopende sleutelinformanten, uit verschillende grote steden, zeggen dat een deel van de migranten na een aantal maanden door het uitzendbureau minder werk aangeboden krijgen, waardoor het moeilijker wordt de huur nog te betalen. Zo vertelt een Poolse medewerker van een informatiepunt uit een stad, die

dagelijks spreekuur houdt met Poolse migranten, dat een van de problemen van migranten die bij haar komen is, dat ze te weinig uren kunnen maken, waardoor ze de huur niet of nauwelijks meer kunnen betalen. Een gemeentefunctionaris uit een andere stad heeft eveneens die ervaring:

*'Het is vaak zo dat de malafide uitzendbureaus de mensen uit de MOE- landen hier naartoe halen, met de belofte van werk en een prachtige toekomst. Eenmaal hier hebben zij dan werk en dan houdt het ineens op of het wordt sterk onderbetaald, of de huisvesting die eraan verbonden is, is zo duur, of het is aan elkaar gekoppeld zodat het ene wegvalt als het andere ook wegvalt.'*

Met ander woorden, als het werk onverwachts stopt of veel minder wordt, kan als gevolg van inkomstenderving de huur niet meer worden betaald en kunnen mensen na verloop van tijd hun huis kwijtraken. Of het uitzendbureau verbreekt na beëindiging van het werk het huurcontract. Sommige arbeidsmigranten belanden dan op straat en raken dakloos. Als mensen weer (tijdelijk) werk vinden, wordt vaak weer ergens onderdak gevonden.

Een medewerkster van een Poolse hulpverleningsorganisatie die gericht is op dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa, meent dat veel arbeidsmigranten die op straat zijn beland, arbeidscontracten hadden voor maar twee dagen, terwijl ze het volledige huurbedrag voor de woonruimte moesten betalen. Zij heeft het vermoeden dat uitzendbureaus opzettelijk teveel arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland halen, om er zeker van te zijn dat er dekking is als mensen uitvallen of als er onverwachts een spoedklus binnenkomt. Dit beleid is niet onwettig, zo stelt zij, maar wel onwenselijk omdat het mensen in nijpende financiële situaties brengt. Gericht onderzoek naar deze personeelspraktijken zou kunnen uitwijzen in hoeverre dat op structurele wijze gebeurt.

Een aantal hulpverleners wijst nog op een andere dimensie van de meervoudige afhankelijkheid, namelijk de volstrekte onwetendheid en het gebrek aan zelfredzaamheid van (een deel van de) arbeidsmigranten. Voor arbeidsmigranten die met behulp van een uitzendbureau en package deal naar Nederland zijn gekomen, is vanuit het land van herkomst in principe alles geregeld. Ze zijn met een busje naar Nederland gebracht, worden met een busje ook weer opgehaald voor de reis naar het werk en hebben woonruimte die voor hen is geregeld. Als gevolg daarvan weten ze weinig tot niets van Nederland of van de regio of stad waar ze wonen. Als mensen dan hun huis kwijt raken en op straat terechtkomen, bezitten ze vaak niet de kennis en vaardigheden om naar andere huisvesting of werk op zoek te gaan. Wel komen ze al snel in een circuit terecht waarbij in hun eigen taal informatie wordt uitgewisseld over opvangvoorzieningen en gratis soep, dat maken we althans op uit interviews met hulpverleners en politiefunctionarissen. En als mensen eenmaal in het daklozencircuit zijn beland, komen ze volgens veel geïnterviewden snel in een neerwaartse spiraal. Daarover later meer.

### **Onrealistische verwachtingen**

Tussen de uiterste posities op het continuüm bevinden zich andere groepen. Een groep die door hulpverleners wordt genoemd, betreft mensen die naar Nederland zijn gekomen om te werken, maar in eigen land al kampte met een alcoholverslaving. Sommige arbeidsmigranten hadden het alcoholprobleem redelijk onder controle toen ze hier kwamen, maar zijn hun baan verloren vanwege een terugval; ze zijn toch weer gaan drinken en kregen dat niet onder controle. Anderen kwamen hier al verslaafd aan, op eigen gelegenheid, en hen is het zoeken naar werk niet of nauwelijks gelukt. Sommigen hebben nu en dan een klus, veelal zwart en vuil werk. Een politiefunctionaris noemt als voorbeeld 'het verwijderen van asbest'.

Verschillende geïnterviewden stellen dat sommige arbeidsmigranten die dakloos zijn geworden, van te voren een onrealistisch beeld hadden van de mogelijkheden in Nederland. Een Poolse hulpverlener die in meerdere grote steden contact heeft met daklozen uit Midden- en Oost-Europa zegt daarover:

*'De meeste mensen die hier naartoe komen [uit Midden- en Oost-Europa] hebben de intentie om te werken, maar sommigen zijn onvoorbereid, zij hebben te hoge verwachtingen. Onrealistische verwachtingen.'*<sup>43</sup>

In één gemeente wordt in deze context gesproken over 'slecht voorbereide gelukszoekers'. In de studie van Snel et al. (2011a), waarin vijftien dakloze migranten zijn geïnterviewd – veertien Polen en een Bulgaar – zegt een deel van de daklozen op straat te zijn beland omdat familie of vrienden eerdere afspraken niet na zijn gekomen. Werk en huisvesting zouden voor hen geregeld worden, maar dat bleek bij aankomst in Nederland een loze belofte. Van deze groep zou eveneens gezegd kunnen worden dat ze met te hoge verwachtingen naar Nederland is gekomen.

### **'Dutch adventure'**

Verder wordt door hulpverleners en andere geïnterviewden gewezen op een andere (kleine) groep daklozen uit Midden- en Oost-Europa, namelijk migranten die in eigen land ook al een zwervend bestaan leidden. Of zoals een wijkagent zegt: 'En dan heb je nog mensen die in Polen al op straat slapen en deze kant op komen, want hier is het beter dan dat het daar is.' Deze groep is volgens geïnterviewden meestal verslaafd, lijdt soms aan psychische stoornissen, zwerft door Europa en komt op de bonnefooi naar Nederland toe. Nederland zou voor hen een aantrekkelijk land zijn omdat de voorzieningen hier over het algemeen beter zijn dan in eigen land en de winters minder koud. Een Poolse hulpverlener vertelt dat deze mensen de komst naar Nederland zien als 'Dutch adventure: they come to Holland to have fun, maybe pick up a job'. Overigens bestaat deze groep in sommige grote steden al langer en ging het voorheen om daklozen uit andere delen van Europa zoals Duitsland, Ierland en Italië.

### **Afglijden**

Vrijwel alle geïnterviewden stellen dat een groot deel van de EU- daklozen heeft gewerkt in Nederland. Functionarissen van gemeente, politie en hulpverlening uiten hun zorgen over het snelle 'afglijden' van arbeidsmigranten die net dakloos zijn geworden. Eenmaal in het daklozencircuit terechtgekomen, kan verslavingsproblematiek ontstaan of kan deze ernstiger worden, wanneer uiteenlopende groepen daklozen elkaar treffen op straat en bij de opvang. Daar komt bij dat mensen zich naarmate ze langer dakloos zijn, gaan aanpassen aan de straatcultuur (vgl. Van Doorn, 2002). Het harde bestaan op straat en het contact met groepen daklozen die al kampen met ernstige verslavingsproblematiek, maakt dat arbeidsmigranten snel in een neerwaartse spiraal terecht kunnen komen. Naast gevolgen voor de gezondheid is een gevolg dat mensen steeds minder goed bemiddelbaar worden voor een andere baan. Ook wordt de kans op overlastgevend gedrag groter naarmate men langer in het daklozencircuit verkeert. Verschillende geïnterviewden, uit verschillende sectoren en verschillende steden, wijzen om die reden op het belang van vroegtijdige interventies. Mensen zouden snel naar een andere baan geleid moeten worden of geholpen moeten worden met hun terugkeer naar het land van herkomst. 'Hoe langer ze hier zijn in die omstandigheden [buiten op straat] hoe minder geld ze hebben en hoe verslaafder ze raken en hoe minder aanspreekbaar', aldus een politiefunctionaris. Beleid om mensen op te vangen en te begeleiden staan in de volgende paragrafen centraal.

---

<sup>43</sup> Vertaald uit het Engels.



### 4.3 Opvangplekken voor daklozen uit Europa

Veel Nederlandse gemeenten hanteren tegenwoordig de eis van 'regiobinding', wat inhoudt dat dakloze migranten uit Midden- en Oost Europa in die gemeenten geen toegang hebben tot bestaande dag- en nachtopvang, net zoals Nederlandse daklozen uit andere regio's. Deze regiobinding is bedacht om de aanzuigende werking die maatschappelijke opvang kan hebben, te beperken en daklozen in hun eigen regio op te vangen en verder te begeleiden. De veronderstelling daarbij is ook dat daklozen in de plaats van herkomst de meeste kansen hebben om weer een zelfstandig bestaan op te bouwen. Terwijl enkele grote steden de eis van regiobinding al langer hanteerden, werd daar in andere grote steden tot voor kort coulant mee omgegaan. Vanaf 2008 maakten steeds meer daklozen uit Midden- en Oost-Europa gebruik van dag- en nachtopvang. Het hulpaanbod voor de oorspronkelijke groep daklozen kwam daardoor onder druk te staan en zij kon soms niet meer adequaat worden opgevangen vanwege een gebrek aan voldoende capaciteit. *'Het liep uit de hand, er kwamen te veel Oost-Europeanen die de boel overnamen'*, aldus een gemeentefunctionaris. Daar kwam bij dat soms conflicten ontstonden binnen de opvang tussen de 'oorspronkelijke daklozen' en de Europese nieuwkomers, zo zeggen gemeentefunctionarissen uit verschillende steden. In onderstaande interviewfragmenten, afkomstig van verschillende functionarissen uit een grote stad, worden die conflicten van twee kanten belicht.

*'Wij hebben van oudsher een traditie van opvang zo laag mogelijk in te richten, eerst maar even mensen binnenhalen om te kijken wat er aan de hand is, en dan kijken wat je er verder mee kan. Nou, wat je dus merkte was enorm veel alcoholgebruik [bij daklozen uit Midden- en Oost-Europa], en bij daklozen geeft dat een enorm gedoe omdat ze dan anderen lastigvallen en binnen de daklozenopvang ook niet te handhaven zijn.'*

Een collega over dezelfde conflictueuze situatie:

*'Bij de nachtopvang [voor daklozen] is altijd al gedoe aan de poort, en de traditionele dakloze club zag je op gegeven moment samenspannen met de groep ongedocumenteerden, tegen de Polen. Er was een uitdrukkelijke groep onder de daklozen die een 'eigen groep eerst' gevoel uitdroeg.'*

Wrijving en rivaliteit tussen dakloze subgroepen is een verschijnsel dat niet nieuw is in het daklozencircuit. In studies uit de begin jaren negentig bijvoorbeeld, werden spanningen beschreven tussen traditionele daklozen – oudere Nederlandse mannen met overwegend alcoholproblematiek – en groepen die destijds relatief nieuw waren in de daklozenwereld: psychiatrische patiënten, harddruggebruikers en allochtonen. *'De komst van nieuwe categorieën in het daklozencircuit vergroot onderlinge spanningen en gaat gepaard met gevoelens van onveiligheid'* aldus Van Doorn (2002, p. 196, zie ook Deben, Godschalk & Huijsman, 1992). De nieuwe groep daklozen uit Midden- en Oost-Europa uit de hiervoor genoemde gemeente blijkt zoveel ophef te veroorzaken binnen de opvang, dat bij de nachtopvang extra beveiligers zijn ingezet.

Verder doet in verschillende steden het verhaal de ronde dat oneigenlijk gebruik van de opvang gemaakt zou worden door werkende arbeidsmigranten, die de opvang zouden zien als een goedkope manier van overnachten en ontbijten. Zo bestaat in een stad het verhaal dat werklieden uit EU-landen vroeg in de ochtend met een busje van het uitzendbureau stopten bij de dagopvang, uitstapten voor koffie en broodjes en vervolgens weer in de bus stapten om naar het werk te gaan. Verder zouden 'criminelen' uit Oost-Europa rechtsreeks de weg weten te vinden naar de opvang in Nederlandse steden vanwege het goedkope eten, drinken en onderdak.

In 2011 zijn door gemeenten striktere afspraken gemaakt ten aanzien van regiobinding. Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa die naar Nederland zijn gekomen hebben meestal geen 'regiobinding' en hebben daardoor in principe geen recht op bestaande dag- en nachtopvang voor daklozen, zo wordt beredeneerd. Sindsdien is het toelatingsbeleid voor de opvang van EU-daklozen in veel steden strenger geworden.<sup>44</sup>

In de uitvoeringspraktijk wordt verschillend omgegaan met de afspraak omtrent regiobinding, dat maken we althans op uit de interviews met medewerkers van opvanginstellingen en gemeenten. Allereerst is in enkele grote steden de dagopvang in principe nog steeds opengesteld voor alle daklozen, ook voor daklozen uit EU-landen.<sup>45</sup> Zij kunnen vanaf de ochtend bij de opvang terecht voor een beschutte zitplek en krijgen koffie en brood en in de middag soep, soms gratis en soms tegen een kleine vergoeding. In sommige steden bestaan alternatieve opvangplekken waar EU-migranten overdag terecht kunnen als zij niet van gesubsidieerde opvang gebruik kunnen maken, zoals de dagopvang van kerkelijke instanties. Daarnaast zijn er dagopvangcentra die in principe gesloten zijn voor migranten uit EU-landen, maar waar in de praktijk voor individuele gevallen uitzonderingen worden gemaakt op die regel, bijvoorbeeld omdat mensen al lange tijd bekend zijn bij de instelling of vanwege de slechte gezondheid of crisissituatie van mensen.

In de tweede plaats is de nachtopvang in alle door ons onderzochte grote steden bij extreem koud weer ook toegankelijk voor mensen van buiten de regio. Er is sprake van koud weer als het vijf achtereenvolgende dagen kouder is dan 0 graden. Voor deze winterkoudeopvang worden dan extra slaapplekken gecreëerd waardoor plek is voor meer mensen. Soms wordt de nachtopvang voor de groep EU'ers op een aparte locatie georganiseerd, ook om conflicten met andere groepen te voorkomen.

Verder mogen in een stad 'nieuwe' dakloze EU'ers de eerste nacht gebruikmaken van de nachtopvang. *'Wij voeren voor de eerste nacht een ruimhartig beleid, ook om met ze in contact te komen'*, aldus een medewerker van de betreffende gemeente. In andere steden kunnen dakloze EU-migranten hun laatste nacht in Nederland van de opvang gebruikmaken, als duidelijk is dat ze de volgende dag naar hun herkomstland terugkeren met de hulp van een lokale organisatie die de terugkeer regelt. Ze kunnen dan douchen en tot rust komen voordat ze aan de terugreis beginnen. Het risico op verdwijnen vlak voor het geregelde en geplande vertrek wordt met het verblijf in de nachtopvang ook geminimaliseerd.

Tot slot worden in drie grote steden uitzonderingen gemaakt voor het gebruik van dag- en nachtopvang als daklozen uit Midden- en Oost-Europa in gesprek gaan met de Poolse hulpverleningsorganisatie Barka. Door het striktere toelatingsbeleid slapen meer daklozen uit Midden- en Oost-Europa buiten, zo constateerden verschillende gemeentefunctionarissen. Mede om die reden is de hulp van de stichting Barka door gemeenten ingehuurd. Deze stichting hanteert een *outrerechende* werkwijze en zoekt contact met daklozen uit Midden- en Oost-Europese landen om ze terug te leiden naar werk of naar hun land van herkomst. Daklozen die instemmen met zo'n

---

<sup>44</sup> In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, artikel 20, lid 6) is vastgelegd dat er in principe een landelijke toegankelijkheid is van de maatschappelijke opvang in gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van daklozen. In 2011 is afgesproken dat centrumgemeenten het uitgangspunt hanteren van regiobinding. Dat betekent dat de toegang tot de maatschappelijke opvang in beginsel is voorbehouden aan mensen uit de betreffende regio. In de 'Handreiking landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang' uit 2011 zijn deze afspraken over regiobinding tussen gemeenten bevestigd. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft gemeenten daarna per brief gewezen op het belang van het toepassen van deze uitgangspunten uit de handreiking. De opgestelde richtlijn betekent overigens niet dat gemeenten niet van die richtlijn af kunnen wijken. Wel is het zo dat gemeenten geen budget van het Rijk krijgen voor opvang van mensen van buiten de regio.

<sup>45</sup> Uitzonderingen uiteraard daargelaten, zoals gewelddadig gedrag en het gebruik van alcohol en drugs.

begeleidingstraject, maken goede kans op een plek in de opvang, ook 's nachts. Medewerkers van Barka treffen daklozen meestal bij de dagopvang of op straat. De lokale laagdrempelige opvang vormt voor Barka 'de basis voor contact', het is de plek waar met dakloze EU-migranten vaak de eerste contacten worden gelegd en waar een vertrouwensband wordt opgebouwd. Op het beleid van Barka komen we later nog terug.

In het volgende kader staat per stad een indicatie van het aantal dakloze EU-migranten in de vier grote steden van Nederland in de winter van 2011-2012. Het gaat om cijfers die beschikbaar zijn omtrent het gebruik van de winterkoudeopvang, die in die winter (2011-2012) van kracht was van 29 januari tot en met 14 februari 2012. De winteropvang biedt gemeenten en instellingen de gelegenheid om in te schatten hoe groot de groep dakloze EU-migranten is die op dat moment in de stad verblijft, omdat men veronderstelt dat veel daklozen gebruikmaken van het aanbod van de winteropvang. De meeste steden hebben bijgehouden hoeveel EU-daklozen afkomstig zijn uit Midden- en Oost-Europa.

**Stad 1**

*Aantal EU-migranten in winteropvang 2011-2012:*

198 personen, waarvan 131 uit Midden- en Oost-Europa.

**Stad 2**

*Aantal EU-migranten in winteropvang 2011-2012:*

28 personen minimaal, waarvan 16 minimaal uit Midden- en Oost-Europa (werkelijke aantal ligt hoger).\*

**Stad 3**

*Aantal EU-migranten in winteropvang 2011-2012:*

52 personen minimaal, waarvan 40 minimaal uit Midden- en Oost-Europa (werkelijke aantal ligt hoger).\*

**Stad 4**

*Aantal EU-migranten in winteropvang 2011-2012:*

56 personen.

\* Bij twee steden is het exacte aantal EU-gebruikers van de winteropvang in dat jaar niet bekend. Het aantal EU'ers dat bij de opvang aanwezig was en mee deed aan een enquête, is wel bekend. Dat aantal wordt hier genoemd. We weten echter niet hoe groot de groep nachtopvanggebruikers uit EU-landen is die niet heeft meegedaan aan de enquête (o.a. G4-User, Urban social exclusion research, 2012).

Bron: o.a. G4-User, Urban social exclusion research (2012), Gemeente Utrecht (2012), GGD Den Haag (2012), GGD Rotterdam-Rijnmond (2012), GGD Amsterdam (2012)

**Twee beleidslijnen**

Aan de hand van het beleid van de grote steden ten aanzien van de toegang tot de dag- en nachtopvang voor EU-daklozen, kunnen we grofweg een tweedeling maken in het opvangregime van gemeenten: een beleidslijn waarbij het accent ligt op restrictief beleid en handhaving, en een beleidslijn waarbij het accent ligt op laagdrempelig beleid en op contact en begeleiding. Beide beleidslijnen veronderstellen een invloed van het gevoerde beleid op de overlast op straat. In steden met een relatief laagdrempelige opvang wil men zicht houden op EU-daklozen, om met een eventueel hulpverleningstraject vroegtijdig te kunnen interveniëren zodat mensen niet verder afglijden naar ernstige vormen van verslavings- en gezondheidsproblematiek. Daarnaast kan de opvang mensen letterlijk 'van de straat' houden. In steden met een restrictief beleid waar EU-migranten in principe geen toegang hebben tot dag- en nachtopvang, wil men de aanzuigende werking van laagdrempelige voorzieningen tegengaan. Hoe makkelijker de toegang tot de opvang, hoe meer EU-migranten erop af zullen komen en hoe meer oneigenlijk gebruik er van gemaakt zal worden. Die toestroom van EU-migranten zal tevens extra overlast met

zich meebrengen rondom de opvanglocatie en op de route er naartoe, zo wordt verondersteld. Het argument van de aanzuigende werking is voor sommige steden (mede) een reden om geen samenwerking met Barka aan te gaan of daar sterk aan te twijfelen. Een voorwaarde die Barka immers stelt is dat dag- en nachtopvang wordt aangeboden aan dakloze EU-migranten voor wie zij dat adviseren vanwege een lopend begeleidingstraject.

In verschillende steden wordt door politiefunctionarissen kritiek geuit op het ontbreken van opvang voor dakloze EU-migranten. Zij wijzen op het onvermogen om dakloze EU-migranten te helpen hun leven weer enigszins op orde te krijgen omdat zij geen gebruik kunnen maken van de bestaande zorg of opvangvoorzieningen. Een politiefunctionaris spreekt in dit verband van het 'afpellen van problemen' dat normaliter bij nieuwe problematische groepen gebeurt, om zicht te krijgen op de aard en achtergrond van het probleem. Op grond van die kennis kan worden doorverwezen naar relevante andere instanties die mogelijk iets aan de problematiek kunnen doen. Maar bij de groep dakloze EU-migranten is dat 'afpellen' niet mogelijk omdat er geen mogelijkheid is tot contact.

#### **4.4 Slaapplaatsen en verblijfplaatsen buiten de opvang**

Dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa die 's nachts geen gebruik (kunnen) maken van de nachtopvang, slapen buiten of zoeken elders beschutting of onderdak. Ze slapen in parken, portieken, in bootjes, nachttreinen, auto's, parkeergarages, in trapportalen, oude fietsenstallingen, op treinstations, achter containers, in tuinhuisjes, et cetera. Dat maken we althans op uit interviews met politie en hulpverleners. Verder zijn dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa, net als andere daklozen, niet altijd in letterlijke zin dakloos. Ze zijn dakloos omdat ze geen vast woonadres hebben maar slapen soms wel met een dak boven hun hoofd. In één grote stad bijvoorbeeld, slapen dakloze migranten volgens uiteenlopende sleutelinformanten uit die stad vooral in kraakpanden, op stadsnomadenterreinen, in oude ruïnes, vervallen lege kantoorpanden, tentenkampjes, in caravans op oude campings of op oude industrieterreinen. In een andere stad wijzen verschillende geïnterviewden op kelderboxen waar dakloze migranten een onderkomen voor de nacht zoeken. Verder maken we uit de interviews op dat een deel van de dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa regelmatig slapen bij landgenoten of bij kennissen in huis.

Om de aard van de dakloosheid van migranten uit Midden- en Oost-Europa beter te kunnen duiden, maken we gebruik van de indeling die de sociologen Deben en Greshof (1997) en Deben en Rensen (2006) hebben gemaakt op basis van hun onderzoek naar het nachtverblijf van daklozen. Zij onderscheiden drie groepen daklozen op basis van de plek waar men 's nachts verblijft. Er zijn 'werkelijke daklozen'; mensen die een substantieel aantal dagen en nachten op straat doorbrengen. Sommige van deze daklozen lopen – vanwege kou en veiligheid – een groot deel van de nacht over straat en proberen overdag op een stoel wat te slapen, bijvoorbeeld bij een instelling. Daar tegenover staat de groep 'residentieel daklozen', dat zijn mensen met een vaste plek in een maatschappelijke opvangvoorziening, bijvoorbeeld in een begeleid-wonen-project (deze worden in literatuur 'thuislozen' genoemd). De derde groep die Deben et al. onderscheiden, bestaat uit 'marginaal gehuisvesten'. Dat zijn mensen '*die zich ophouden in precaire en onzekere woonomstandigheden zoals caravans, kraakpanden, boten, shabby pensions*', aldus Deben en Greshof (1997) en Deben en Rensen (2006).

Op grond van de door ons verzamelde informatie uit interviews en documenten en informatie afkomstig van outreachend hulpverleners, kunnen we een deel van de dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa in de grote steden van Nederland het beste als 'marginaal gehuisvesten' kenschetsen. Een ander deel is werkelijk dakloos

of switcht tussen gemarginaliseerde huisvesting en feitelijke dakloosheid. Verder slapen veel dakloze EU-migranten in een opvangvoorziening als de praktijk dat toelaat.

### **Wildplassen en -poepen**

Mensen die buiten slapen of op een marginale slaapplek, hebben vaak geen sanitaire voorzieningen ter beschikking. Een gevolg daarvan is het verschijnsel van 'wildplassen' en 'wildpoepen' (vgl. Rensen, 2001). Een deel van de overlast die veroorzaakt wordt door dakloze migranten komt daaruit voort. Ontlasting op straat wordt door geïnterviewden vaak genoemd als overlastgevend verschijnsel dat onvermijdelijk gerelateerd is aan een dakloos bestaan. Een voorbeeld is de parkeergarage die een wijkagent laat zien, als we op een middag met hem meelopen, waar dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa verblijven. In de uiterste gedeelten van de garage waar geen camera's hangen, gaan mensen 's avonds en 's nachts zitten of liggen om te slapen. Overdag als wij er zijn, liggen er lege blikjes. Daklozen poepen en plassen volgens de agent ook op deze plek en iemand moet dat opruimen. Eerst werd dat gedaan door de mensen van de parkeergarage maar die wijzen nu naar de gemeente.

### **Dagbesteding**

Zoals hierboven al naar voren kwam, kennen verschillende grote steden dagopvang waar daklozen uit EU-landen gebruik van kunnen maken. Met name in de winter trekken veel daklozen al vroeg in de ochtend naar die voorzieningen toe. Een gemeentefunctionaris schetst het verloop van een dag van een dakloze EU-migrant:

*'Voor een aantal mensen, ik zou niet zeggen voor iedereen, begint de dag als volgt. Je begint bij een inloophuis, 's morgens vroeg want dan is er koffie en een broodje. Daar mag je ook gewoon zitten. Daar verzamelen mensen zich eigenlijk, en op een bepaald moment gaat men de straat op. Dan zijn er een aantal plekken hier in de stad, bij de kerk, het park (...) En dat mengt zich dan met andere mensen die verslaafd zijn, en dat kan weleens botsen, gedoe met elkaar.'*

Veel daklozen uit Midden- en Oost-Europa verblijven overdag in of nabij het centrum van de stad; op pleintjes, parken, plantsoenen, in winkelgebieden, soms nabij terrassen. Zij mengen zich in het lokale daklozencircuit met andere (verslaafde) daklozen. In de openbare ruimte verblijven zij soms op plekken waar ook drugs worden verhandeld. Verschillende geïnterviewden wijzen op botsingen tussen verschillende groepen en op ruzies en vechtpartijen die soms ontstaan. Overlast wordt op die plekken in de openbare ruimte dan ook niet alleen door migranten uit Midden- en Oost-Europa veroorzaakt maar evenzeer door anderen – harddruggebruikers, drugsdealers, andere daklozen – die zich daar ophouden. Een helder onderscheid tussen verschillende groepen is niet altijd goed te maken. Geïnterviewde functionarissen baseren de informatie die zij ons verstrekken over afkomst van mensen op de identiteitspapieren die politie en hulpverlening doorgaans in kunnen zien.

De meeste dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa gebruiken in excessieve mate alcohol, zo stellen vrijwel alle functionarissen die we over dit onderwerp hebben geïnterviewd. Hulpverleners uit verschillende grote steden illustreren dat aan de hand van de tijden waarop ze contact zoeken met deze groep. In de ochtend bij de dagopvang zijn mensen over het algemeen goed aanspreekbaar, halverwege de middag niet meer. In de avond zou het voor hulpverleners niet lonend zijn nog contact te zoeken met hun clientèle, omdat dan geen gesprek meer gevoerd zou kunnen worden. Outreachend werkers die gericht zijn op deze groep daklozen gaan dan ook vroeg in de ochtend op pad.

### **Openbaar dronkenschap**

De overlast die de dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa veroorzaken, komt grotendeels voort uit het excessieve alcoholgebruik in de openbare ruimte. Het gaat om openbare dronkenschap, vaak in combinatie met andere ongeregeldeheden – agressief of intimiderend gedrag, bedelen, slapen in portieken, persoonlijke vervuiling, alcohol drinken waar een alcoholverbod is, wildplassen – en in combinatie met kleine diefstallen. Bij diefstal gaat het meestal om kleine voedingswaren uit een supermarkt. Een politiefunctionaris vertelt dat de politie in zijn stad vanaf 2008 geconfronteerd werd met veel arrestaties van Polen vanwege:

*'Hele kleine winkeldiefstalletjes, een flesje wijn en een pakje boter en dat soort geneuzel allemaal. (...) en bijvoorbeeld plassen in tuinen, mensen die in het uitgaansleven worden lastiggevalen, onbehoorlijk gedrag buiten, collega's [politie] uitschelden in eigen taal, constant erg obstinaat, met drank in de handen lopen, blikje open.'*

Politiefunctionarissen benadrukken bij de beschrijving de grote politiecapaciteit van een wijkteam die gemoeid gaat met deze problematiek. Dat komt bijvoorbeeld naar voren in de volgende citaten waarin de aard van de overlast van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa wordt beschreven. De citaten zijn afkomstig van politiefunctionarissen uit twee verschillende steden.

*'Mensen die op de openbare weg slapen, dronken zijn, hinderlijk hangen, bedelen, waar ze niet mogen zijn wel zijn, op straat lopen en alleen maar mensen lastig lopen vallen, kleine vernielingen plegen, kleine winkeldiefstalletjes plegen, in die sferen moet je het zien, maar het geeft mensen overlastgevoelens. Heel veel heeft te maken met drank en drugs, en de gevolgen die daar weer uit voortkomen. Want op het moment dat je dronken bent en er wordt wat tegen je gezegd en je haalt gelijk uit, worden het vechtpartijen. Het zijn dan weer net geen vechtpartijen dat sprake is van openlijke geweldpleging (...) maar als je het op straat ziet is het vervelend en het veroorzaakt overlastgevoelens bij de burgers. (...) Dit kost heel veel politiecapaciteit.'*

Een politiefunctionaris zegt over de overlastproblematiek in zijn wijk in de binnenstad:

*'Dit is geen woonkern. Dit is kernwinkelgebied met als kenmerk dat mensen hier komen om geld uit te geven. Hetzij in de winkels, hetzij in de horeca. Dat trekt ook een aantal gelukszoekers aan. We hebben last van een aantal mensen die uit Oost-Europa eigenlijk al enige tijd hier naar toe zijn gekomen, die volgens mij verslaafd zijn aan het gebruik van alcohol en die behoorlijke overlast veroorzaken. Vooral als ze in dronken staat zijn. Daar aan verbonden kleine criminaliteit plegen (...) zodanig overlast veroorzaken dat je als politie organisatie, die een 24-uurs continue organisatie is, daar voortdurend iets mee moet.'*

Een politiefunctionaris uit een andere stad stelt dat de overlastproblematiek voor de binnenstad een veel groter probleem is dan de harde criminaliteit, vanwege de politiecapaciteit die het vergt en vanwege het feit dat bezoekers van de binnenstad er door worden lastiggevalen.

### **Last voor ondernemers**

Naast buurtbewoners en bezoekers van de stad, ervaren ook ondernemers overlast. *'Het is niet lekker als jij een winkel hebt en zij zo dronken zijn dat ze op een koopavond tegen een winkelraam staan te plassen, terwijl de gewone mensen nog in de winkel rondlopen'*, aldus een politiefunctionaris. De wijkagent in een andere stad

wijst op lokale ondernemers die het meeste last zouden hebben van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa, bijvoorbeeld omdat iemand 's nachts uren voor de winkel heeft gelegen en als gevolg daarvan ontlasting voor de deur wordt aangehouden. Laad- en losruimtes achter winkels bieden daklozen soms ook beschutting tegen de kou, maar de volgende ochtend treffen winkeliers dan de resten van het nachtverblijf.

Verder uiten ondernemers in één stad vooral klachten over bedelende mensen uit Midden- en Oost-Europa. Zij zitten op de grond in winkelstraten, zouden het imago van de stad geen goed doen en zouden winkelend publiek weggagen. Het aantal bedelaars uit Oost-Europa in deze stad wordt door de politie, op basis van een inventarisatie, in 2012 op ongeveer 20 wisselende personen geschat, vooral afkomstig uit Roemenië en Bulgarije. De voorzitter van de plaatselijke ondernemersvereniging wijst op het commerciële belang dat volgens hem door de bedelarij wordt geschaad:

*'Uiteindelijk is het hele slechte promotie voor de stad, we hebben voor tientallen miljoenen geïnvesteerd, we willen de beste binnenstad worden, en dan denk ik, dat kan je er niet bij hebben (...) Het is de slechtste reclame voor de stad. (...) Daar gaan je marketingcenten, en ondernemers raken hun omzet kwijt.'*

De vraag die in deze gemeente over dit issue speelt, is of het hier feitelijk gaat om daklozen of om een min of meer georganiseerd netwerk van bedelaars uit Oost-Europa. Sinds februari 2013 is in deze stad het bedelverbod opgenomen in de APV, waardoor gemeente en politie hopen het bedelen beter te kunnen bestrijden.

In een andere stad komen bij mooi weer soms meldingen bij de politie binnen over daklozen die rondom een terras hangen en de cafébezoekers geld vragen of hinderlijk rond tafeltjes hangen. Een betrokken politiefunctionaris vertelt dat dat meestal 'dronken' EU-migranten zijn zonder vast adres. De politie gaat na zo'n melding altijd naar de plek toe en neemt de overlastgever doorgaans mee ter identificatie naar het bureau. Over het optreden van de politie op straat en de beschikbare bevoegdheden gaat de volgende paragraaf.

#### **4.5 APV-verboden en politieoptreden in stedelijke openbare ruimten**

In de grote steden zijn de meeste overlastgevendende gedragingen in de APV van gemeenten opgenomen. Het zijn overtredingen waar een proces verbaal voor kan worden uitgeschreven (verbaliseren) en die kunnen worden beboet. In alle onderzochte steden zijn door het gemeentebestuur gebieden aangewezen waar een alcoholverbod geldt.<sup>46</sup> Ook als mensen daar een opengemaakt blikje of fles bij zich hebben, zijn ze in overtreding. Veel van die gebieden met een alcoholverbod bestaan in de grote steden al langere tijd, sommige plekken zijn recent door gemeenten ingesteld (mede) vanwege overlast van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa. Daarnaast gaat het bij APV-verboden in de grote steden om ander gedrag in de openbare ruimte dat als overlast wordt ervaren zoals hangen in portieken, op de openbare weg slapen, bedelen, wildplassen, et cetera. De boetes voor die overtredingen variëren. In één stad bijvoorbeeld, staat een boete van 100 euro op wildplassen, wildpoepen en op slapen aan de openbare weg. Alcohol drinken daar waar het niet mag wordt beboet met 70 euro evenals het 'klimmen op een monument'. Sommige vormen van overlast zijn ook opgenomen in het wetboek van strafrecht, zoals openbare dronkenschap en het in dronkenschap belemmeren van het verkeer

---

<sup>46</sup> Zo'n alcoholverbod geldt niet voor terrassen die deel uitmaken van een horecabedrijf en in het gebied liggen. Een gebied kan worden aangewezen als gerechtvaardigde vrees bestaat voor de aantasting van de openbare orde, of de openbare orde is al aangetast.

of verstoren van de openbare orde.<sup>47</sup> De politie kan in principe dus optreden tegen de overlast die door daklozen uit Midden- en Oost-Europa wordt veroorzaakt door een bon te schrijven en mensen mee te nemen naar het politiebureau voor voor-geleiding, verhoor en vaststelling van de identiteit. Het is niet mogelijk mensen voor dergelijke overtredingen lang vast te houden, na zes uur moeten zij weer in vrijheid worden gesteld.<sup>48</sup>

Als het gaat om nieuw ingestelde verbodsgebieden, wijzen veel geïnterviewden op het feit dat deze meestal leiden tot een verschuiving van de overlast naar een nabij-gelegen park of straat. Sommige dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa anticiperen op het gemeentebestuur en zoeken 'de grenzen' van de gebieden op, door bijvoorbeeld op een bankje vlak achter de grens van het gebied te gaan zitten met een blikje bier. Ze zijn op de hoogte van de regelgeving en weten dat ze dan niet door de politie kunnen worden beboet, als ze verder geen overlastgevend gedrag vertonen. Tegelijkertijd 'verdunt' de overlastproblematiek wel volgens verschillende gemeentefunctionarissen, omdat mensen naar verschillende plekken uitwijken. Als mensen zich weinig aantrekken van het alcoholverbod, zoals soms het geval blijkt te zijn, kan de politie optreden door een bon te schrijven en mensen weg te sturen of mee te nemen naar het bureau. Ook kan een gebiedsverbod worden opgelegd aan individuele personen. Daarover later in deze paragraaf meer. Eerst volgt een beschrijving van de wijze waarop de politie in de praktijk optreedt als het gaat over overlast van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa.

### **Verbaliseren**

In tegenstelling tot de praktijk in kleine gemeenten, wordt in de grote steden door de politie over het algemeen verbaliserend opgetreden tegen overlastgevend gedrag op straat van mensen uit Midden- en Oost-Europa, zo maken we op uit interviews met gemeente- en politiefunctionarissen uit de grote steden. *'Wat we vaak doen, is verbaliseren en wegsturen. Je kunt niet veel anders'*, aldus een wijkagent. Sommige politiemensen zijn sceptisch over de gevolgen van hun optreden en wijzen vooral op de verplaatsing van de overlast. Een wijkagent heeft het over 'opjagen' van mensen die steeds overal waar ze zitten 'verjaagd worden'. Het probleem verschuift volgens hen alleen maar, terwijl mensen niet worden geholpen. Verschillende politiefunctionarissen uiten hun onmacht iets aan het probleem te kunnen doen en problematiseren het ontbreken van zorg- en opvangvoorzieningen voor deze groep, waardoor de politie niet kan doorverwijzen. Ze verbaliseren wel maar stellen dat het weinig zin heeft omdat daklozen doorgaans geen geld hebben om een boete te betalen en ook geen adres om een acceptgiro naartoe te sturen. Deze opvatting horen we in meerdere steden maar met name in een stad waar strenge toelatingseisen voor maatschappelijke opvang gelden. Een medewerker van het Openbaar Ministerie in deze regio onderstreept de opvatting van politiemensen. Hij stelt dat het strafrecht in geval van dakloze overlastplegers vooral bedoeld is om mensen *'het hulpverleningstraject in te trekken'*, maar dat is niet mogelijk bij dakloze EU-burgers.

Andere politiefunctionarissen – met name in andere grote steden – zijn optimistischer over het nut van eigen handelen en benadrukken in interviews de mogelijkheden die de wettelijke bevoegdheden hen bieden. Allereerst draagt het verbaliseren volgens hen bij aan het in kaart brengen van de overlastproblematiek. Daarnaast wordt in interviews gewezen op de mogelijkheden van het opstapelen van niet betaalde boetes, waardoor mensen uiteindelijk wel in hechtenis kunnen worden genomen. Want een niet-betaalde boete kan uiteindelijk worden omgezet in

---

<sup>47</sup> Het gaat om artikel 426 WvSr en artikel 453 WvSr.

<sup>48</sup> Voor ophouden voor verhoor en identificatie staat maximaal 6 uur (plus de nacht), eventueel verlengd met nog eens zes uur indien noodzakelijk voor identificatie.



een of meerdere dagen gevangenisstraf.<sup>49</sup> In het volgende citaat vertelt een politiefunctionaris dat politiemensen om die reden soms 'inzichtopdrachten' krijgen voor ernstige overlastgevers, om het opsparen van niet-betaalde boetes te bevorderen en daarmee het aantal dagen hechtenis:

*'Mensen krijgen dan de opdracht "zie jij die en die, in de straat en op die locatie, dan krijgt hij een bon altijd" dat wordt ook uitgevoerd. Wat je ziet, die man of vrouw heeft op gegeven moment wel veertig bonnen gekregen en die bonnen worden natuurlijk niet betaald. Dan komt iemand uiteindelijk in een hechtenis situatie terecht.'*

Verder wordt in enkele steden gewerkt met een 'top' van ernstige EU-overlastplegers en een persoonsgerichte aanpak. In die steden dragen overlastmutaties en boetes bij aan een traject waarbij EU-migranten uiteindelijk onder dwang door de IND worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. De basispolitie wordt in die gemeenten dan ook aangespoord om altijd een bon uit te schrijven of een aantekening te maken als sprake is van ernstige overlast door dakloze EU-migranten. Verder wordt hen in werkinstructies te kennen gegeven dat '*bij aanhouding van MOE-verdachten altijd contact moet worden opgenomen met de vreemdelingenpolitie*', ook als het alleen gaat om APV-overtredingen.

Politiefunctionarissen die op de hoogte zijn van de juridische mogelijkheden tot stapeling en uitzetting, spreken over het algemeen gemotiveerd over het nut van het uitschrijven van boetes voor overlastgevende daklozen uit Midden- en Oost-Europese landen. In paragraaf 4.6 gaan we verder in op het beleid ten aanzien van terugkeer onder justitiële dwang.

### **Gebiedsontzeggingen**

In drie steden wordt bij de aanpak van overlast door dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa ook gebruikgemaakt van de mogelijkheid een gebiedsontzegging op te leggen aan individuele personen, ook wel 'gebiedsverbod' of 'wijkverbod' genoemd.<sup>50</sup> Dat betekent dat een persoon gedurende een bepaalde periode niet meer in een gebied mag komen. De burgemeester legt dat verbod op aan mensen die al ernstige overlast op de betreffende plek hebben veroorzaakt, na eerst een waarschuwing te hebben gegeven. Daklozen krijgen zo'n vordering doorgaans uitgereikt op het betreffende politiebureau, als ze zijn aangehouden voor een overtreding nadat de waarschuwing is afgegeven. Als mensen eenmaal een gebiedsontzegging hebben en het voor hen verboden gebied toch weer betreden, overtreden ze artikel 184 WvSr (het niet-opvolgen van een ambtelijk bevel). Dat is een strafbaar feit waar een gevangenisstraf van maximaal drie maanden op staat, waardoor er meer mogelijkheden zijn ten aanzien van vervolging en inverzekeringstelling. Nu is het zo dat inverzekeringstelling op zich alleen mogelijk is bij een delict waar voorlopige hechtenis op staat. Bij veel kleine vergrijpen of overtredingen is dat niet het geval, ook artikel 184 is geen 'voorlopige hechtenis-feit'. Het is echter wel mogelijk mensen in verzekering te stellen als zij geen vaste verblijfplaats hebben en op het misdrijf een gevangenisstraf staat. Dakloze EU'ers hebben geen vaste verblijfplaats

---

<sup>49</sup> Artikel 24c WvSr. Dat moet dan wel voor de rechter worden gebracht. Die doet op grond van de niet betaalde boetes een uitspraak en kan een gevangenisstraf opleggen.

<sup>50</sup> Bij deze gebiedsontzeggingen gaat het om verboden in het kader van de APV en niet om artikel 172 of artikel 176 van de Gemeentewet (die gaan over 'gebiedsverboden' en worden toegepast als er acuut gevaar is voor de openbare orde en andere wetgeving ontbreekt). Verder biedt de 'Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' (MBVEO, ofwel de 'Voetbalwet') ook de mogelijkheid om individuele personen een gebiedsverbod op te leggen. Die wet is nog nooit toegepast bij de bestrijding van overlast gerelateerd aan EU-burgers.

en voor hun is in verzekeringstelling dus mogelijk als zij verdacht worden van het niet opvolgen van een ambtelijk bevel, want daar staat een gevangenisstraf op.<sup>51</sup>

Gebiedsontzeggingen worden opgelegd aan dakloze migranten die meerdere malen zijn beboet wegens overtreding van de APV. Meestal gaat het dan om het nuttigen van alcohol in een gebied waar een alcoholverbod geldt in combinatie met andere overtredingen. Een voorbeeld wordt hieronder gegeven.

Buurtbewoners en kinderen maken veel gebruik van een klein stadspark. Sinds enige tijd geldt een alcoholverbod in het park vanwege de aanhoudende overlastproblematiek van groepjes dakloze alcoholisten, waaronder migranten uit de EU. Twee dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa trekken zich weinig aan van dat verbod en blijven bier drinken in het park. Buurtbewoners hebben hier last van omdat de migranten in beschonken toestand rondhangen en diverse soorten afval achter laten. De migranten krijgen een waarschuwingbrief die is ondertekend door de burgemeester, naast een reguliere bon voor de overtreding. In de brief staat dat bij een volgende overtreding een gebiedsverbod voor hen zal ingaan. Dat betekent dat ze een strafbaar feit begaan (art. 184 WvSr) als ze dan het park betreden, met mogelijke detentiegevolgen van dien. Volgens een betrokken politiefunctaris hebben de betreffende personen zich sinds de waarschuwingsbrief niet meer in het park laten zien. Deze handelswijze gaat regulier beleid worden bij de bestrijding van overlast in het park.

In een andere stad krijgen mensen in principe een gebiedsontzegging als ze drie maal een bekeuring hebben gekregen vanwege een APV-overtreding in een gebied waar een alcoholverbod geldt. In deze gemeente wordt de gebiedsontzegging ook ingezet om mensen uiteindelijk wat langer vast te kunnen houden door middel van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis. Want zoals hiervoor al gezegd, overtreden mensen artikel 184 WvSr (het niet opvolgen van een ambtelijk bevel) als zij een gebiedsontzegging hebben en het verboden gebied toch weer betreden. De politie in deze stad maakt gebruik van deze wettelijke mogelijkheid om dakloze overlastplegers uit Midden- en Oost-Europese landen wat langer vast te kunnen houden en zodoende de overlast in de stad tijdelijk te verminderen. De gebiedsontzeggingen worden in de praktijk dus op twee manieren ingezet om overlast door dakloze migranten te bestrijden: preventief door mensen uit een gebied te weren, en repressief door mensen bij een overtreding even binnen te kunnen houden.

### **Extra surveillance**

In interviews en documenten komt verder naar voren dat soms duidelijke interne instructies worden gegeven ten aanzien van een gebied waar de overlast zich manifesteert. De politie-inzet wordt dan verhoogd of dienders wordt gevraagd extra op te letten en regelmatig langs te gaan. Hieronder staat een voorbeeld uit een interne notitie die naar politieagenten in de binnenstad is gestuurd:

'Het lijkt erop dat er een kleine verschuiving plaatsvindt vanuit het X-gebied. Dealers en gebruikers worden met enige regelmaat gesignaleerd in het Y-park. Verder komen veelal Oost-Europeanen samen in het park met de nodige overlast, alcoholgebruik enzovoort. Tweemaal per avond een ronde langs Y-park maken. (...) Alcoholgebruik geopend dan wel drinken is verboden in het park. Beleid om alleen diegene te bekeuren die ook overlast pleegt in combinatie met alcoholgebruik.'

---

<sup>51</sup> De duur van inverzekeringstelling is maximaal drie dagen, uit te breiden met maximaal drie dagen.

Zoals uit bovenstaande citaat blijkt, worden politiemensen soms geïnstrueerd om het alcoholverbod selectief toe te passen, alleen als sprake is van overlastgevend gedrag. Voor buurtbewoners die in het park picknicken en daar wijn bij drinken, is het verbod niet bedoeld, zo luidt de instructie. De selectieve toepassing van het verbod komt ook in andere interviews in andere steden naar voren. Er wordt een beroep gedaan op het eigen inzicht van de agent te plekke, of een situatie als overlastgevend gedefinieerd moet worden of niet. De discretionaire bevoegdheid van politieagenten komt hier duidelijk tot uiting, maar is vaak aan de orde bij beslissingen die genomen worden omtrent dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa die op straat voor overlast zorgen. Een ander voorbeeld daarvan is de strategie die een wijkagent toepast als hij iemand ziet die in zijn ogen voor overlast zorgt maar zich niet bevindt in een gebied waar een alcoholverbod geldt. *'Dat mag ik misschien niet zeggen, maar dan gooien we de alcohol ook weg'*, vertelt hij. Ook als het gaat om het meenemen van mensen naar het politiebureau, wordt een beroep gedaan op de discretionaire bevoegdheid van politieagenten.

### **Meenemen naar politiebureau**

De beslissing om dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa die overlast veroorzaken aan te houden en mee te nemen naar het politiebureau, hangt af van een aantal factoren, zo maken we op uit de interviews. In de eerste plaats gaat het om het vaststellen van de identiteit. Als mensen geen ID-bewijs bij zich hebben – en bij daklozen is dat regelmatig het geval – worden mensen in principe meegenomen naar het bureau om een foto te maken, mensen voor te geleiden, eventueel te horen en de identiteit vast te stellen. In één stad is de richtlijn om mensen de eerste keer dat ze op straat worden aangetroffen altijd mee te nemen, om een beeld te krijgen van iemand en een gesprek aan te gaan. In een andere stad vertelt de wijkpolitie dat het algemeen beleid is om bij dakloze overlastveroorzakers naast een regulier verhoor ook een 'sociaal verhoor' te houden op het bureau, over achtergrond en sociale situatie waarin iemand verkeert. Maar bij dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa is dat vanwege de taal erg lastig. Soms vindt een kort gesprek plaats met behulp van de tolkentelefoon voor het juridische deel (de boete en uitleg van de overtreding). Maar om kosten voor een tolk te besparen wordt het sociale deel overgeslagen en als gevolg daarvan is bij het politieteam weinig bekend over de achtergrond van deze groep. In weer een andere stad is een Poolse tolk inmiddels standaard binnen handbereik van de politie voor dit soort situaties.

In de tweede plaats worden mensen meegenomen naar het bureau als sprake is van ernstige overlast in combinatie met dronkenschap, zo komt uit interviews met politiefunctionarissen uit verschillende steden naar voren. Als de verwachting is dat overlastveroorzakers naar de plek terug zullen keren en de overlast die dag of avond door blijft gaan, neemt de politie mensen doorgaans mee naar het bureau. Een politiefunctionaris vertelt over de overweging omtrent het wel of niet meenemen van een dakloze migrant uit Midden- en Oost-Europa die in zwaar beschonken toestand op een terras rondhangt:

*'De praktijk leert, dat als je zo iemand laat lopen, dat ie dan nog drie keer terugkomt tijdens je dienst, zodat je hem alsnog aan moet houden'.*

De politie anticipeert dus op de aangetroffen situatie en neemt iemand mee naar het bureau om de overlast op straat op dat moment te stoppen.

### **Politie als zorgverlener**

Daar komt nog een andere reden bij. Veel politiefunctionarissen vinden het niet verantwoord om mensen in een kwetsbare 'laveloze toestand' op straat achter te laten, zo maken we op uit de interviews. Dat is voor het veiligheidsgevoel van burgers niet

goed en evenmin voor de gezondheid van de dakloze EU-migrant. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit een interne notitie van de politie in één stad, over het handelen van de politie bij 'dronken personen':

'Er komen regelmatig meldingen bij de GGD en de politie binnen van personen die op straat worden aangetroffen en niet goed aanspreekbaar zijn. Het is vaak niet duidelijk bij de meldkamer of het bij deze meldingen om een onwel dan wel dronken persoon gaat. Collega's van politie gaan ter plaatse. Het betreft veelal personen die dusdanig dronken zijn, dat ze niet meer op hun benen kunnen staan en op straat liggen. Soms zijn deze personen nog een beetje aanspreekbaar. Soms zijn deze personen agressief en verstoren ze de openbare orde. (...) De politie staat bij dit soort meldingen in een spagaat. Laten we deze persoon liggen, weten we nagenoeg zeker dat we over 5 minuten weer een melding krijgen en daarna weer. Er zijn voldoende mensen op de been die deze persoon zullen zien liggen en er wederom een melding van maken. Daarbij is het mensonwaardig om deze personen zo te laten liggen en aan hun lot over te laten. Ook willen we niet dat deze personen later toch onwel worden en niet meer bij machte zijn om zelf actie te ondernemen. Of dat deze personen onderkoeld zullen raken. Door de politie worden deze mensen dan maar aangehouden en overgebracht naar een van de wijkbureaus. De personen worden ondergebracht in een dagverblijf.'

Dit beleid geldt uiteraard niet alleen voor dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa, maar deze groep valt wel onder de doelgroep 'dronken personen'. Mensen in de hierboven beschreven gevallen worden formeel aangehouden voor een APV-overtreding of voor openbare dronkenschap (art. 426 of 453 WvSr). Mensen kunnen dan ontnuchteren op het bureau en krijgen meestal koffie en soms een broodje en soep. Een veel genoemd dilemma in deze context is de tijd en capaciteit die deze aanhoudingen kosten. Een politiefunctaris in een andere stad vertelt:

*'We hebben wel zoiets, als ze in portieken slapen dan halen we ze daar wel uit en dan verbaliseren we ook (...) Dan pak je ze op, je verbaliseert ze, je neemt ze even mee. Ze zitten even hier, ze krijgen altijd een bak koffie, dat is geen probleem. Als je ziet, die heeft al een tijd niet gegeten, dan geef je een boterham. Maar dan houdt onze zorg wel op. Mensen hier binnen krijgen betekent voor ons extra capaciteit generen om toezicht te houden op die mensen. Dat gaat ook bij ons om capaciteit.'*

Politiefunctarissen wijzen op de verantwoordelijkheid die de politie heeft om toezicht te houden op de fysieke gesteldheid van mensen als ze eenmaal binnen zijn. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat mensen in beschonken toestand niet in coma raken of stikken in eigen braaksel. Als mensen niet meer aanspreekbaar zijn of niet meer op hun benen kunnen staan, is het in verschillende steden doorgaans beleid om een arts of verpleegkundige van de GGD op te roepen. Deze geeft na een bezoek meestal een wekadvis, wat inhoudt dat de dronken persoon ieder uur door de politie gewekt moet worden. Dat legt beslag op de capaciteit van de wijkpolitie. In één stad wordt een alternatieve route bewandeld om mensen in deze situaties toch naar een bed van de verslavingszorg te leiden, ondanks het feit dat dat formeel niet mogelijk is bij EU-migrant. De GGD-arts wordt dan verteld dat de politie niet in de gelegenheid is om goede medische zorg te verlenen, dat ze daar geen tijd voor heeft. De arts verwijst vervolgens door naar de verslavingszorg en op die manier kan dan toch gebruikgemaakt worden van de 'uitslaapbedden' die de verslavingszorg ter beschikking heeft.

In het algemeen zien we dat de politie bij overlast door dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa ook een zorgtaak op zich neemt. Het kortdurende verblijf na

de aanhouding op het politiebureau zou als een alternatieve opvang voor dakloze EU'ers kunnen worden beschouwd. Aanvullend hierop, zeggen enkelen geïnterviewde functionarissen dat daklozen soms opzettelijk een overtreding begaan om de nacht beschut in een cel door te kunnen brengen. Zo vertelt een gemeentefunctionaris uit een grote stad met een restrictief opvangbeleid:

*'In de winter, als het koud is en ze hebben geen huis, dan gaan ze even wildplassen of een raampje intikken om zo een nacht te overbruggen in de cel, want daar krijgen ze een kop koffie of misschien een tosti.'*

Het opzettelijk in een politiecel belanden, kan gezien worden als een overlevingsstrategie van daklozen en sluit aan bij bevindingen uit eerder onderzoek naar de leefsituatie van daklozen. Daarin komt naar voren dat sommige daklozen zich laten arresteren op een moment waarop ze een paar nachten in een cel goed kunnen gebruiken, om even tot rust te komen (Van Doorn, 2002, p. 165). Veel geïnterviewde politiefunctionarissen zeggen de mogelijkheid te missen om dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa door te kunnen verwijzen naar een opvang- of zorginstantie. Bij daklozen uit Nederland kan dat in principe wel en past het in de reguliere werkwijze van de politie.

Meer in het algemeen zijn de mogelijkheden voor politie en gemeenten om iets aan de overlast van dakloze EU-migranten te doen, veel beperkter dan bij de daklozen uit eigen land. Die laatste groep kan worden opgenomen in een verslavingskliniek, heeft een groot deel van de maand recht op nachtopvang en kan daarnaast gebruikmaken van het overige brede aanbod van maatschappelijke opvangvoorzieningen zoals sociale pensions en projecten voor begeleid wonen. Ook hebben daklozen uit eigen land in principe recht op voorzieningen van de sociale dienst zoals een bijstandsuitkering, begeleiding naar dagbesteding en andere re-integratieprojecten.<sup>52</sup> EU-migranten die hier korter dan vijf jaar verblijven, geen werk hebben en geen ziektekostenverzekering, hebben die rechten niet. Ze hebben geen recht op bijstand en geen recht op zorg waardoor ze voor verslavingszorg bijvoorbeeld niet in aanmerking komen. Daardoor is het ook niet mogelijk een 'time out' voor deze groep te organiseren; een periode waarin mensen zaken op een rijtje kunnen zetten en in nuchtere toestand keuzes kunnen maken over hun toekomstmogelijkheden. Door sommige gemeentefunctionarissen wordt dat betreurd. Zij pleiten ervoor om in sommige gevallen een kortdurende opname in een verslavingskliniek mogelijk te maken, om mensen beter vatbaar te maken voor vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst.

Daarnaast vormt de taal en het overmatige alcoholgebruik van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa een extra belemmering voor de aanpak van het overlastprobleem. Mensen zijn doorgaans moeilijk aanspreekbaar. Deze lacunes in beleid hebben ertoe geleid dat door gemeenten en het Rijk twee trajecten zijn ontwikkeld om ernstige overlastplegers naar hun land van herkomst terug te leiden. Het ene traject is gericht op vrijwillige terugkeer, het andere op terugkeer onder justitiële dwang.

---

<sup>52</sup> In de bijstandswet worden 'adresloze Nederlanders' erkend en deze kunnen volgens deze bijstandswet gebruikmaken van een postadres, in de wet een 'briefadres' genoemd. Een briefadres kan door de gemeente (college van B&W) ter beschikking worden gesteld (art. 40, lid 2, WWB).

## 4.6 Terugkeer

### Vrijwillige terugkeer

Hulp en begeleiding bij vrijwillige terugkeer van (illegale) vreemdelingen en EU-onderdanen naar het eigen land wordt in enkele steden al langere tijd door de GGD verzorgd. Deze regelt in samenwerking met andere instanties de terugkeer van mensen en financiert in principe de terugreis. In één grote stad bestaat hier een zelfstandig team voor en spreekt men over 'repatriëring'. Verder bestaan in verschillende steden lokale organisaties of stichtingen die ook de terugkeer van migranten, al dan niet naar werk, proberen te begeleiden en te faciliteren. Ook bestaan regelingen voor het betalen van de terugreis van mensen die vrijwillig vertrekken. Om beter aan te sluiten bij de taal en belevingswereld van daklozen uit Polen en andere Midden- en Oost-Europese landen, hebben verschillende steden de Poolse stichting Barka ingehuurd. Zoals hiervoor al gezegd, hanteert deze stichting een *outreaching* werkwijze en wordt contact gezocht met daklozen op straat en in laagdrempelige opvang. Het principe van Barka is dat met 'ervaringsdeskundigen' wordt gewerkt en op basis van vertrouwen: mensen die zelf een tijd dakloos zijn geweest proberen een vertrouwensband op te bouwen met daklozen uit Midden- en Oost-Europa. Deze ervaringsdeskundigen werken in een team met een *coach*, die vooral de juridische en organisatorische zaken van de terugkeer voor hun rekening nemen. Barka beschikt in Polen over gespecialiseerde verslavingsklinieken en over *communities*, waar verslaafde daklozen kunnen wonen en werken als ze naar Polen terugkeren. Mensen hoeven daardoor niet terug te gaan naar hun eigen familie of naar de streek waar ze vandaan komen. Schaamte voor het eigen verleden kan namelijk een reden voor daklozen zijn niet terug te gaan naar de plek waar ze vandaan komen. De situatie van dakloosheid wordt daarom soms in stand gelaten. Barka begeleidt men name Poolse daklozen maar daarnaast ook mensen uit Roemenië, Wit Rusland, Tsjechië, Hongarije, Bulgarije, Slowakije, Letland, Bosnië en Oekraïne. Medewerkers van Barka spreken Pools en daarnaast vaak Russisch, waardoor ze kunnen communiceren met daklozen uit Polen en met mensen uit Oost-Europa die de Russische taal enigszins eigen zijn. Soms wordt gebruikgemaakt van de tolkentelefoon. Ook onderhoudt Barka contact met zusterorganisaties in andere Midden- en Oost-Europese landen, waardoor niet-Polen ook kunnen worden begeleid naar hulporganisaties en klinieken.

Alle gemeente- en politiefunctionarissen in de drie grote steden die wij over het werk van Barka hebben gesproken, laten zich positief uit over de gehanteerde werkwijze en het effect daarvan op de overlast op straat. Ze menen dat het hulpverleners van Barka lukt mensen in de daklozenwereld te bereiken en hen ertoe aan te zetten iets te veranderen in hun leven. Door mensen in hun eigen taal en cultuur te benaderen en hen nieuwe perspectieven te bieden, kunnen mensen worden gemotiveerd om uit de situatie van dakloosheid te komen, zo is de ervaring. Een gemeentefunctionaris:

*'In Polen hebben ze woonwerkgemeenschappen en klinieken waar mensen dan een plek kunnen krijgen, als ze in hun leven een andere stap willen maken. Ze werken met mensen die zelf langdurig verslaafd zijn geweest, die deze wereld en het leven kennen. Dat maakt het contact en de toegankelijkheid makkelijker, want ze weten natuurlijk als geen ander hoe het zit.'*

Een functionaris van de Vreemdelingenpolitie vergelijkt de werkwijze van zijn eigen dienst met die van Barka:

*'Toen wij vroeger mensen terugstuurden, waarvan ik dacht "Je hebt er niks en het zal wel niks worden", zegt Barka nu van "jij wilt echt terug, gaan wij voor zor-*

*gen". Dan krijg je het grote verschil: ze rijden naar Polen toe, in Polen gaan ze meteen naar de afkick, woonruimte, eten, en er wordt voor werk gezorgd. Want ze zeggen dat er in Polen zat werk te doen is. En op het moment dat deze mensen teruggaan, hebben ze een doel om terug te gaan.'*

Verder begeleidt Barka dakloze migranten naar werk, ook in Nederland. De organisatie is in die zin niet alleen gericht op terugkeer naar eigen land en spreekt in algemene zin over 'reconnection'.

Medewerkers van Barka zijn vanaf het voorjaar van 2012 actief in drie Nederlandse steden die door ons zijn onderzocht. In 2012 hebben zij 192 mensen naar het land van herkomst teruggeleid: per stad respectievelijk 113 mensen, 38 en 41.<sup>53</sup>

Gemeente- en politiefunctionarissen in verschillende steden menen dat het aantal dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa in 2012 in hun stad is gedaald als gevolg van de werkwijze van Barka. Ze baseren dat op hun eigen ervaring omtrent overlast en op cijfers over het gebruik van de winteropvang door migranten uit Midden- en Oost-Europa. Die zouden een dalende trend laten zien, vooral als het gaat om Poolse daklozen.<sup>54</sup> Tegelijkertijd zien ze nieuwe mensen op straat en in de opvang. Overigens veroorzaken niet alle mensen die door Barka worden teruggeleid al ernstige overlast. Als de organisatie er snel bij is, kan afglijden naar een ernstige verslaving worden voorkomen en keren mensen naar huis of naar werk voordat overlastgevend gedrag zich op straat gaat manifesteren. Een politiefunctionaris benadrukt het belang van vroegtijdig optreden bij mensen die nog nauwelijks een overlastdossier hebben opgebouwd en zich als nieuwkomer melden bij de dagopvang.

Enkele andere kleinere steden hebben inmiddels ook de hulp ingeroepen van Barka. De gemeentefunctionaris uit één stad pleit daarom voor 'flexibele teams' van Barka, die in meerdere steden inzetbaar zouden kunnen zijn. De vraag vanuit gemeenten is of de rijksoverheid kan bijdragen in de kosten voor Barka, omdat dit traject nu betaald wordt met gemeentegelden. Daarover vindt inmiddels overleg plaats met afgevaardigden van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook wordt door gemeentefunctionarissen gepleit voor een rijksbijdrage aan de tolkentelefoon, in het geval Barka-medewerkers deze nodig hebben.

### **Terugkeer naar werk**

Zoals gezegd begeleidt Barka daklozen ook terug naar werk als zij nog niet te ver zijn 'afgegleden' en nog redelijk kunnen functioneren. In één stad zijn in 2012 tien Poolse daklozen door Barka begeleid naar een reguliere baan, twee anderen zijn begeleid naar reguliere dagbesteding en hebben inmiddels weer een woning. Een medewerker van Barka heeft bij het bemiddelingstraject naar betaald werk ervaren dat werkgevers er soms de voorkeur aan geven mensen rechtstreeks uit Polen naar Nederland te halen, al dan niet via een uitzendbureau. Dat zou volgens haar te maken kunnen hebben met de afspraken die werkgevers al hebben gemaakt met Poolse bedrijven of uitzendbureaus. Het zou ook kunnen dat werkgevers liever 'verse krachten' uit het buitenland halen, zo oppert ze. Signalen van deze handelwijze worden door Barka doorgegeven aan de Aanpak van Malafiditeit in de Uitzendbranche (AMU, opgezet door het ministerie van Sociale Zaken), die deze klachten verder onderzoekt. Ook signalen ten aanzien van arbeidscontracten met (te) weinig uren, worden door Barka doorgegeven aan AMU.

---

<sup>53</sup> Een andere stad is halverwege 2012 gebruik gaan maken van de diensten van Barka, daar zijn inmiddels zeven mensen teruggeleid.

<sup>54</sup> Cijfers over de winteropvang van 2012-2013 zijn bij het schrijven van deze tekst nog niet beschikbaar (voorjaar 2013) omdat nog een koude periode kan volgen en gemeenten nog geen analyse kunnen maken. .

Verder wordt in een stad gewerkt met een stichting die recent werkloze arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa begeleid met als doel te voorkomen dat deze mensen in een dakloze situatie belanden. Het gaat hier dus om de fase voordat mensen op straat belanden en niet om bemiddeling van feitelijke daklozen. Barka wordt in deze stad niet speciaal voor dit arbeidsbemiddelingstraject ingehuurd maar werkt wel nauw met de stichting samen.

### **Terugkeer onder justitiële dwang**

Bij beleid ten aanzien van gedwongen terugkeer naar het land van herkomst wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds 'criminele EU-migranten' en anderzijds 'ernstige overlastgevende EU-migranten'. Het traject om mensen 'ongewenst te verklaren' is gericht op de eerste groep, het traject om 'het recht op verblijf te beëindigen' is gericht op de tweede groep. Het eerste middel is veel zwaarder dan het tweede middel. Dit onderzoek is primair gericht op overlast en niet zozeer op de groep migranten uit Midden- en Oost-Europa die zich veelvuldig schuldig maakt aan criminaliteit. Om die reden gaan we niet uitgebreid in op de ongewenstverklaring, aan het einde van deze paragraaf geven we wel een korte beschrijving. Voor de groep overlastplegers loopt is in februari 2012 een *pilot* gestart voor het beëindigen van het recht op verblijf.

Tegelijk met het vrijwillige traject via Barka, is in de vier grote steden een *pilot* gestart met het gedwongen uitzetten van ernstige overlastplegers uit EU-landen. Migranten uit EU-landen zijn voor de wet niet eenvoudig uit te zetten als zij geen misdrijven plegen maar zich hoofdzakelijk schuldig maken aan overtredingen. Bij dakloze EU-migranten is dat veelal het geval. Om gedwongen uitzetting van deze groep toch mogelijk te maken, is aansluiting gezocht bij één aspect van de Vreemdelingenwet, namelijk de voorwaarde dat mensen over voldoende middelen van bestaan moeten kunnen beschikken. Mensen uit EU-landen moeten namelijk in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien als zij langer dan drie maanden in Nederland verblijven.<sup>55</sup> Als 'redelijke twijfel' bestaat over die bestaansmiddelen, kan hier door de overheid onderzoek naar worden gedaan. Informatie over een dakloze EU-migrant die overlast veroorzaakt, levert namelijk twijfel op over de aanwezigheid van bestaansmiddelen. Als iemand overdag vaak dronken op straat vertoeft, bedelt of buiten slaapt, is dat een aanwijzing voor onvoldoende middelen van bestaan en kan de situatie van de persoon verder worden onderzocht. Daar was de *pilot* met het beëindigen van het recht op verblijf van EU-migranten op gebaseerd. Het traject loopt via de IND en de Vreemdelingenpolitie. Gemeenten en politie werken mee door informatie uit te wisselen en samen te werken in de gemeentelijke veiligheidshuizen. Van mensen die langer dan 1 jaar in Nederland hebben gewerkt kan het verblijf overigens niet worden beëindigd. In de praktijk voert de vreemdelingenpolitie het onderzoek naar overlastgevende personen uit, op grond van informatie die door de basispolitie wordt doorgegeven. In verschillende steden zijn door de politie lijstjes opgesteld met mensen die in aanmerking komen voor uitzetting via deze *pilot*. Hieronder volgt een voorbeeld.

In een stad heeft de politie in 2012 een 'Top' opgesteld van de meest ernstige overlastplegers uit EU-landen. Uit het politiebestand van transacties – waarin boetes staan voor overtredingen ten aanzien van overlast – is een lijst samengesteld van mensen die voldeden aan het criterium van de 'veelpleger van APV-overtredingen'. Iemand werd als APV-veelpleger gedefinieerd als hij of zij twaalf of meer overtredingen op jaarbasis had begaan, of zes in het laatste half jaar. Het ging bij de lijst van ruim honderd personen om de volgende nationaliteiten:

---

<sup>55</sup> Artikel 8.12 vreemdelingenbesluit. Mensen die een opleiding volgen of een reële kans hebben op werk, voldoen ook aan deze voorwaarde.



39 Polen, 19 Litouwers, 18 Roemenen, 7 Duitsers, 6 Italianen, 4 Letten, 3 Tsjechen, 4 Britten, 3 Finnen, 2 Bulgaren, 2 Belgen, 2 Ieren, 2 Portugezen, 1 Slowaak, 1 Hongaar, 1 Fransman, 1 Noor, 1 Est en 1 Griek. Dat zijn 117 mensen in totaal, waarvan 87 mensen uit Midden- en Oost-Europa (75%).

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

Als na een onderzoek geconcludeerd wordt dat mensen niet over de benodigde bestaansmiddelen beschikken en in aanmerking komen voor een beëindiging van het recht op verblijf worden mensen eerst gehoord door de politie. Een functionaris van de vreemdelingenpolitie:

*'We vertellen hem dat wij voornemens zijn het verblijfsrecht te beëindigen. Daar mag hij wat van vinden. Dat verhoor wordt gedaan door mensen die de overlastgever regelmatig zien en bekeuren.'*

Daarna draagt de Vreemdelingenpolitie het dossier over aan de IND. Deze verifieert de informatie en slaat vervolgens een beschikking. Dat houdt in dat het recht op verblijf van mensen wordt beëindigd en mensen nog 28 dagen de kans krijgen het land vrijwillig te verlaten. Die beschikking wordt door de politie bij de betreffende overlastgever bezorgd, bijvoorbeeld als ze hem weer op straat tegenkomen. In die 28 dagen tijd kunnen mensen bezwaar maken en daarna eventueel beroep aantekenen. Na het verstrijken van 28 dagen kunnen mensen in vreemdelingenbewaring worden genomen en door de Dienst terugkeer en vertrek (DT&V) worden uitgezet. Als mensen daarna weer terugkomen naar Nederland, moet de procedure weer opnieuw beginnen, ook als mensen na een week alweer terug zijn. Dat wordt tevens als knelpunt genoemd door verschillende geïnterviewden. De vraag die op lokaal niveau bij politie- en gemeentefunctionarissen speelt, is of mensen niet snel weer terug zullen komen, waardoor de inspanningen voor niets zijn geweest.

In een klein jaar tijd is in vier grote steden van 72 overlastplegende migranten uit EU-landen het recht op verblijf beëindigd, waarvan 60 Midden- en Oost-Europeanen (41 Polen) en 12 mensen uit West-Europa.<sup>56</sup> Vijf personen zijn daarna weer teruggekeerd naar Nederland.

Het aantal mensen waarvan het recht op verblijf is beëindigd, verschilt nogal per stad (respectievelijk 34 personen, 26, 6 en 6). Die verschillen kunnen niet alleen verklaard worden aan de hand van het geschatte aantal EU-daklozen in de steden. De verschillen in aantallen tussen de steden zouden mede kunnen worden toegeschreven aan de uitvoeringspraktijk. In sommige steden besteedt de Vreemdelingenpolitie het verhoor van mensen uit aan de basispolitie en worden de mogelijkheden van het beleid actief binnen de organisatie uitgedragen. Dat kan van invloed zijn op het handelen van politiemensen op straat. In een ander stad zien we dat de

---

<sup>56</sup> Het aantal beëindigingen recht op verblijf betreft de periode 1 maart 2012 tot 19 februari 2013.

Vreemdelingenpolitie de *pilot* voorsnog in eigen handen houdt en minder actief lijkt op het terrein van EU-migranten.

Tot nu toe is éénmaal beroep aangetekend tegen de beschikking van de IND. Dat beroep is door de rechter ongegrond verklaard omdat de betreffende persoon volgens de rechtbank niet aan de verblijfsvoorwaarden heeft voldaan, te weten het kunnen voldoen in eigen levensonderhoud na de eerste drie maanden van het verblijf in Nederland. Na een positieve evaluatie van de *pilot* in april 2013 is deze omgezet in regulier landelijk beleid, waardoor alle politie- eenheden nu in principe kunnen aansluiten bij de werkwijze.

Gemeente- en politiefunctionarissen benadrukken dat de combinatie van maatregelen – begeleiding bij vrijwillige terugkeer en justitiële dwang – daklozen uit Midden- en Oost-Europa ertoe kan bewegen hun heil elders te zoeken. Als mensen duidelijk wordt gemaakt dat voor het verblijf in Nederland aan basale voorwaarden moeten worden voldaan, zouden ze sterker vatbaar worden voor hulp bij vrijwillige terugkeer. Of zoals iemand zegt:

*'Onze inschatting is dat de combinatie van "maak mensen het leven lastig, let op ze, zet ze op de bon, zeg tegen ze dat ze het land moeten verlaten", al die dingen bij elkaar kan iemand ertoe bewegen dat hij moet kiezen en als hij dan iemand van Barka tegen het lijf loopt en die zegt dat er wat anders te kiezen valt dan kan dat goed werken.'*

### **Ongewenstverklaring voor criminele EU-migranten**

EU-migranten kunnen ongewenst worden verklaard als zij veelvuldig delicten hebben gepleegd waar een gevangenisstraf op staat en waarvan het vonnis van de rechter onherroepelijk is. Het gedrag van mensen vormt volgens de Vreemdelingenwet dan een 'acute en ernstige bedreiging van de samenleving'.<sup>57</sup> Mensen worden dan het land uitgezet en mogen in principe Nederland niet meer in. Als mensen toch terugkomen, is hun verblijf strafbaar.<sup>58</sup> Relatief 'lichte delicten' zoals winkeldiefstal zijn, mits veelvuldig gepleegd, sinds een aantal jaar ook voldoende om ongewenst verklaard te worden. Het gaat om delicten die afzonderlijk niet zwaar genoeg zijn voor een ongewenstverklaring maar in combinatie met elkaar wel. Bij dit middel gaat het om de aanpak van criminele veelplegers uit Midden- en Oost-Europa, al dan niet dakloos, en niet zozeer om de aanpak van overlastplegers die zich verder niet of nauwelijks op het criminele pad begeven.<sup>59</sup> Wel is er een overlap tussen de groepen, zoals ook in het voorbeeld hiervoor naar voren kwam. In één stad past de Vreemdelingenpolitie de ongewenstverklaring daar waar mogelijk ook toe op ernstige overlastplegers uit Midden- en Oost-Europese landen, door (lichte) delicten te verzamelen waar een onherroepelijke gevangenisstraf voor is opgelegd. In de andere grote steden maakt men een duidelijk onderscheid en reserveert men dit middel alleen voor de 'zware gevallen'. Een functionaris van de Vreemdelingenpolitie vergelijkt de verschillende middelen en beoogde doelgroepen als het gaat om EU-migranten:

*'De beëindiging van het recht op verblijf is niet gerelateerd naar misdrijven of naar straffen, maar meer naar overtredingen van de Vreemdelingenwet. Als je ongewenst gaat verklaren dan moet je dat doen op basis van keiharde feiten, van criminele gedragingen. En ik vind, dat is een behoorlijk recht wat je intrekt, dat EU-recht, en als je dan iemand ongewenst verklaart, heeft dat best wel gevolgen.'*

---

<sup>57</sup> Artikel 67.3 Vreemdelingenwet.

<sup>58</sup> Artikel 197 WvSr.

<sup>59</sup> In 2011 zijn 230 EU-migranten ongewenst verklaard en in het eerste deel van 2012 nog eens 190. We beschikken niet over informatie over het aandeel migranten uit Midden- en Oost- Europese landen.

*Dat moet je doen op het moment dat het echt nodig is. Mensen die in de overlastsfeer zitten, daarvoor vind ik het een nogal behoorlijk middel.'*

Functionarissen die ervoor pleiten de ongewenstverklaring wel toe te passen op overlastplegers, doen dat omdat zij dit middel veel effectiever vinden. De juridische stok achter de deur om mensen niet terug te laten komen is veel groter wegens de strafbaarstelling van het verblijf in Nederland, zo is de beredenering.



## 5 Slotbeschouwing

In dit onderzoek hebben we achterhaald in hoeverre lokale overheidsactoren naar eigen zeggen uit de voeten kunnen met bestaande bevoegdheden en middelen om overlastproblemen aan te pakken die gerelateerd zijn aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Deze vraag hebben we in voorgaande hoofdstukken beantwoord aan de hand van een beschrijving van de aard van de overlast, de wijze waarop gemeenten en politie problemen aanpakken en de knelpunten die zich daarbij volgens geïnterviewde sleutelinformanten voordoen. In dit slothoofdstuk staan we stil bij de middelen die in het beleidsveld worden gemist en bij de problemen die zich voordoen bij de uitvoering van beleid.

Bij de aanpak van woonoverlast die gerelateerd is aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, kunnen gemeentefunctionarissen over het algemeen goed uit de voeten met bestaande instrumenten, zo komt in het onderzoek naar voren. Gemeentefunctionarissen uit de grote steden wijzen in interviews op enkele juridische obstakels die zij ondervinden bij maatregelen tegen huisjesmelkerij, waar een deel van de overlast sterk mee verwant is. Daarnaast ervaren politiemensen in middelgrote en kleine gemeenten dat er soms tijd en mankracht ontbreekt om op te kunnen treden tegen overlast op straat in de nabije woonomgeving. Verder is een deel van de politiefunctarissen sceptisch over de aanpak van woonoverlast en denkt weinig te kunnen ondernemen tegen geluidshinder uit en rondom woningen, als aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en er geen sprake is van overtredingen. Als de vergunningverlening en kwaliteit van de huisvesting goed op orde zijn, en de overlast 'niet ernstig genoeg is', zijn de juridische middelen beperkt, zo is de ervaring.

Als het gaat om de aanpak van overlast gerelateerd aan daklozen uit Midden- en Oost-Europa, komen twee punten naar voren, namelijk de relatief grote politiecapaciteit die de problematiek vergt en de ontbrekende schakels in de zorg. Beide punten hangen samen met het excessieve alcoholgebruik van dakloze migranten en de uitzichtloze situatie waarin zij verkeren. Recent zijn samen met de IND nieuwe middelen ontwikkeld en ingezet die als doel hebben lacunes in beleid ten aanzien van overlast van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa op te vullen. Het gaat om terugkeertrajecten van migranten die in Nederland weinig perspectief hebben, terwijl ze in grote steden wel tot last zijn.

In dit hoofdstuk bespreken we drie algemene aandachtspunten die in het onderzoek naar voren zijn gekomen en van belang zijn bij de bestrijding van overlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.

### 5.1 Aanpak van faciliteerders

#### **Pandeigenaar buiten schot**

Illegale kamerverhuur is in grote steden een veel gesignaleerde overtreding bij woningen waar arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa verblijven en waar sprake is van overlast. Het beëindigen van illegale kamerverhuur is dan ook een veelgebruikt middel om overbewoning tegen te gaan en de daarmee gepaard gaande overlast. Dat gebeurt op grond van de Huisvestingswet en daarbij wordt gebruikgemaakt van bestuurlijke middelen zoals de (preventieve) dwangsom en bestuurlijke boete. Hier doet zich wettelijk een probleem voor. De Huisvestingswet is namelijk gericht op de overtreding van die wet. Daarom is het voor gemeenten van belang zicht te krijgen op de *overtreder*, dus op diegene die de illegale kamerverhuur in een zelfstandige woning is begonnen. Maar er zijn situaties waarbij het lastig is om de overtreder van de illegale kamerverhuur exact te achterhalen. Die

overtreder kan de pandeigenaar zijn maar het kan ook gaan om een tussenpersoon, een uitzendbureau, een beheerder, huurder of een ander persoon of bedrijf. Als de pandeigenaar het pand niet zelf verhuurt maar het beheer van de woning uitbesteedt, kan het lastig zijn om informatie te verzamelen over de overtreder. Veel pandeigenaren waarbij illegale kamerverhuur wordt geconstateerd, zijn niet geneigd om aan een onderzoek mee te werken, zo is de ervaring van gemeentefunctionarissen uit verschillende steden. Het afschermen van (illegale) activiteiten zou daar een reden voor kunnen zijn.

Vanuit grote steden wordt er daarom voor gepleit de pandeigenaar ook verantwoordelijkheid te laten dragen voor illegale kamerverhuur, ook als deze het beheer van de woning uitbesteedt. Als de pandeigenaar op zou worden genomen in de Huisvestingswet, is deze verplicht om zicht te houden op hoe verhuurders, huurders of beheerders omgaan met de woning. Tevens zou op die manier een gelegenheid worden weggenomen voor eigenaren om zich af te schermen tegen overheidsop treden. Nu is de wettelijke situatie zo dat een pandeigenaar geen boete kan krijgen of een dwangsom als hij niet zelf de verhuurder is. Ook kan hij niet gedwongen worden de kamerverhuur te beëindigen. Vanuit grote steden is over deze beleidsfrictie inmiddels contact opgenomen met het ministerie van BZK. Een vergelijking wordt gemaakt met de Woningwet, waarin wel een zorgplicht voor de eigenaar is opgenomen. Met een vergelijkbare zorgplicht voor de pandeigenaar in de Huisvestingswet zou het minder gecompliceerd zijn om het overtredderschap aan te tonen en facilitering van illegale kamerverhuur te beboeten. Ook zou een sterkere focus op de rol van de pandeigenaar het eenvoudiger maken om de verschuiving van illegale verhuuractiviteiten aan te pakken, als daar eenzelfde eigenaar bij betrokken is.

### **Lik op stuk**

Aansluitend hierop, wordt gepleit voor de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete voor pandeigenaren die mensen in een ernstig brandgevaarlijk of slecht onderhouden pand laten verblijven. De aanpak daarvan gebeurt via de zorgplicht in de Woningwet, die wel gericht is op de pandeigenaar. Maar de bestuurlijke boete kan niet worden ingezet voor de Woningwet, dat is nu alleen mogelijk voor overtreding van de Huisvestingswet. Wel kan bij brandgevaarlijke situaties of slecht onderhoud een last onder dwangsom of bestuursdwang worden gebruikt voor de pandeigenaar, maar gerichte sturing door de gemeente via een 'lik-op-stuk-beleid' is nu niet mogelijk. Ook kan de gemeente besluiten een strafrechtelijk pad te bewandelen, maar zij is dan afhankelijk van het besluit van het OM om de kwestie wel of niet te vervolgen. Voor gemeenten is het wenselijk om ook zelf de verantwoordelijke pandeigenaar een boete op te kunnen leggen bij bouwkundige gebreken en brandgevaarlijke situaties.

### **Geen juridische middelen voor overlast bij legale kamerverhuur**

Als er overlastmeldingen zijn maar er is voor het betreffende pand een vergunning voor de kamerverhuur, dan is het voor gemeenten niet mogelijk deze vergunning op grond van de overlast weer in te trekken. Het voorkomen van overlast is namelijk geen voorwaarde die in de vergunning is opgenomen. De vraag die hier opkomt is of het mogelijk en wenselijk is om overlast – aantasting van de leefbaarheid in de buurt – als voorwaarde op te nemen bij het verlenen van een vergunning voor kamerverhuur. Dat zou gemeenten een extra stok in handen geven bij overlast vanuit een woonpand waar kamerverhuur is vergund. Als we uitgaan van de grote geldbedragen die over het algemeen met kamerverhuur worden verdiend, kan dreiging met het afnemen van een vergunning een middel zijn om verhuurders of pandeigenaren meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor de woonomgeving. Het risico op het kwijtraken van een kamerverhuurvergunning kan op zo'n manier bijdragen aan een zorgplicht voor de woonomgeving van een pand.

## 5.2 Zorgvoorzieningen en de inzet van politie

De mogelijkheden voor politie en gemeenten om iets aan de overlast van dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa te doen, zijn veel beperkter dan bij de daklozen uit eigen land. Die laatste groep kan worden opgenomen in een verslavingskliniek, heeft een groot deel van de maand recht op nachtopvang en kan daarnaast gebruikmaken van het overige brede aanbod van maatschappelijke opvangvoorzieningen zoals sociale pensions en projecten voor begeleid wonen. Ook hebben daklozen uit eigen land in principe recht op voorzieningen van de sociale dienst zoals een bijstandsuitkering, begeleiding naar dagbesteding en andere re-integratieprojecten. EU-migranten die hier korter dan vijf jaar verblijven, geen werk hebben en geen ziektekostenverzekering, hebben al die rechten niet. Daardoor is het ook niet mogelijk een 'time out' in een verslavingskliniek voor deze groep te organiseren; een periode waarin mensen zaken op een rijtje kunnen zetten, lichamen wat aan kunnen sterken en in nuchtere toestand keuzes kunnen maken over hun toekomstmogelijkheden. In verschillende grote steden wordt die mogelijkheid door politie en gemeente gemist. Er wordt voor gepleit om in sommige gevallen een kortdurende opname in een verslavingskliniek mogelijk te maken, om mensen beter vatbaar te maken voor vrijwillige en gemotiveerde terugkeer naar het land van herkomst. In één stad zijn hierover overigens wel werkafspraken gemaakt met een kliniek voor verslavingszorg.

Het ontbreken van zorgvoorzieningen leidt in de praktijk tot extra inzet van de politie en politiemiddelen. Dakloze migranten worden door de politie meegenomen naar het bureau als sprake is van ernstige overlast in combinatie met dronkenschap, mede omdat het niet verantwoord wordt gevonden om mensen in een kwetsbare 'laveloze toestand' op straat achter te laten. Daklozen kunnen op het politiebureau dan ontuchtteren en krijgen meestal koffie en iets te eten. Een veel genoemd dilemma in deze context is de tijd en capaciteit die deze aanhoudingen kosten. Daar komt de verantwoordelijkheid nog bij die de politie heeft om toezicht te houden op de fysieke gesteldheid van mensen als ze eenmaal binnen zijn. Als mensen niet meer aanspreekbaar zijn of niet meer op hun benen kunnen staan, is het in steden doorgaans beleid om een arts of verpleegkundige van de GGD op te roepen. Deze geeft na een bezoek meestal een wekadvis, wat inhoudt dat de dronken persoon ieder uur door de politie gewekt dient te worden. Dat legt beslag op de capaciteit van de wijkpolitie. De politie neemt bij overlast door dakloze migranten uit Midden- en Oost-Europa in de praktijk dus ook een zorgtaak op zich. Het kortdurende verblijf na de aanhouding op het politiebureau zou als een alternatieve opvang voor dakloze migranten kunnen worden beschouwd. Het vermoeden is dat door het recent ingezette beleid ten aanzien van terugkeer naar herkomstland dit probleem vermindert. Niettemin is het hier de vraag of een kortdurende opname in de zorg een efficiënte aanvulling zou kunnen vormen op de in gang gezette terugkeertrajecten en of de politie toegerust is op de zorgtaak die ze nu noodgedwongen op zich neemt.

### **Politie inzet in kleinere gemeenten**

Terwijl de politie in grote steden over het algemeen verbaliserend optreedt bij APV overtredingen, wordt in kleine- en middelgrote gemeenten het ingestelde alcoholverbod niet altijd gehandhaafd. Het gaat in kleinere gemeenten bij alcohol gerelateerde overlast niet zozeer om daklozen die overlast veroorzaken maar veeleer om arbeidsmigranten die na het werk met elkaar in de openbare ruimte alcohol drinken. Geïnterviewde politiefunctionarissen in kleine – en middelgrote gemeenten stellen dat de politie niet altijd tijd en mankracht heeft meteen op een overlastmelding te reageren, gezien andere prioriteiten binnen een district of regio. Dat aspect van prioriteiten kan in de avond en nacht in sterkere mate spelen. In veel dorpen bestaat geen politiebureau meer en als er nog wel een politiepost is, is die laat op de avond en 's nachts meestal gesloten. Politie mensen moeten om die reden vaak uit

een ander dorp of andere stad komen, dat op een aanzienlijke afstand kan liggen van het dorp waar de overlastmelding vandaan komt. Door de lange aanrijtijd is de politie dan later ter plekke. Daar komt bij dat een overlastmelding vaak geen prioriteit heeft in verband met andere incidenten die zich op dat moment in de regio voordoen en voorrang krijgen, denk bijvoorbeeld aan geweldsincidenten. Als gevolg daarvan reageert de politie over het algemeen laat op overlastmeldingen of helemaal niet, zo komt in het onderzoek naar voren.

Concluderend kunnen we stellen dat overlast gerelateerd aan arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa een groot beroep doet op de politiecapaciteit van wijkbureaus.

### **5.3 Vroegtijdig ingrijpen**

Vanuit grote steden wordt door functionarissen van politie, gemeente en hulpverlening gesteld dat vroegtijdige inmenging in persoonlijke levens kan voorkomen dat migranten uit Midden- en Oost-Europese landen langdurig dakloos worden. Als mensen net dakloos zijn en zich als 'nieuwkomer' melden bij de dagopvang, is het van belang dat hulpverleners meteen contact zoeken om het afglijden naar een uitzichtloze situatie te voorkomen. Hoe langer migranten in het daklozencircuit verkeren, hoe sterker hun overlastgevend gedrag wordt, zo is de ervaring van functionarissen van politie, gemeenten en hulpverlening in grote steden. De inzet van hulp en begeleiding bij het benaderen van dakloze migranten op straat is gericht op die vroegtijdige interventie. Vanuit steden wordt gepleit voor financiële ondersteuning hierbij van de rijksoverheid.

Aansluitend wordt in grote steden gewezen op het nog eerdere stadium waarop eigenlijk zou moeten worden ingegrepen, namelijk in de fase dat mensen hun baan (dreigen te) verliezen. Al bij het (dreigende) verlies van een baan, dat vaak gepaard gaat met het verlies van huisvesting, zou volgens verschillende geïnterviewden gekeken kunnen worden wat nodig is om mensen naar nieuw werk en een nieuwe woning te leiden. Daarbij is het faciliteren van reguliere huisvesting van belang, waardoor mensen niet dakloos hoeven te worden. Naast de rol voor huisvesters en gemeenten, is ook een actievere rol weggelegd voor werkgevers, bijvoorbeeld als het gaat om voorlichting omtrent WW-rechten. Arbeidsmigranten die een half jaar of langer in Nederland hebben gewerkt, hebben immers recht op een WW-uitkering. De vraag is hier op zijn plek of veel arbeidsmigranten niet onwetend zijn op dit terrein, en of werkgevers geen plicht hebben hen hierover te informeren en hen hierbij te begeleiden. Die uitkering zou mensen in staat stellen zelf tijdelijk in hun onderhoud te voorzien en zou ertoe kunnen leiden dat een deel van de mensen niet meer op straat belandt.

Aansluitend hierop, zou gekeken kunnen worden naar de wijze waarop gelegenheden kunnen worden weggenomen die nijpende financiële situaties van arbeidsmigranten in de hand werken. Dan gaat het bijvoorbeeld om het gegeven dat er arbeidsmigranten zijn die maar voor twee dagen een arbeidscontract hebben, terwijl ze de volledige huur dienen te betalen. En om het daaruit voortkomende vermoeden dat uitzendbureaus opzettelijk teveel arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland halen, om er zeker van te zijn dat er dekking is als mensen onverwachts uitvallen. Gericht onderzoek naar deze personeelspraktijken zou kunnen uitwijzen in hoeverre dat op structurele wijze gebeurt, en of die praktijken kunnen worden gestopt.



#### 5.4 Tot slot

Structurele instrumenten die recent zijn ingezet, met name in de grote steden, hebben op korte termijn volgens geïnterviewden voor een afname van de problematiek gezorgd. Een deel van de (overlastveroorzakende) daklozen uit Midden- en Oost-Europa is door middel van maatschappelijke ondersteuning en/of juridische dwang inmiddels naar het land van herkomst terug. Gemeenten en politie lijken goede instrumenten in handen te hebben om iets te doen tegen huisjesmelkerij en de daarmee gepaard gaande overlast. Meer in het algemeen zijn op lokaal en landelijk niveau allerlei initiatieven gestart voor de facilitering van goede huisvesting en voor de aanpak van uitbuiting en malafide praktijken van werkgevers. Daarmee zouden gelegenheidsstructuren die leiden tot woonoverlast of dakloosheid kunnen worden beperkt. De overlast van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is echter niet statisch maar heeft een dynamisch karakter. Dat betekent dat de overlast door beleid kan verminderen of kan verplaatsen, maar ook weer kan toenemen, bijvoorbeeld als nieuwe mensen en nieuwe groepen arbeidsmigranten zich aandienen. Als in 2014 de grenzen verder open worden gesteld voor burgers uit EU-lidstaten, is het de vraag welke gevolgen dat zal hebben voor de aard van de overlast en voor de bestrijding daarvan. Te denken valt bijvoorbeeld aan de belangrijke rol die taal speelt bij het benaderen van mensen en de belemmerende werking die een taalbarrière kan vormen, ook bij de bestrijding van overlast.



## Summary

### **Nuisances, local policy and labour migrants from Central and Eastern Europe Results of a qualitative study**

On 1 May 2007, the labour market has been opened for people from Central and Eastern Europe. These are the countries that have become members of the European Union as of 1 January 2004: Poland, the Czech Republic, Slovakia, Latvia, Estonia and Lithuania. The number of migrants from Central and Eastern Europe has sharply increased as a result of this opening. Figures from the Central Statistical Office show that at the beginning of 2007, at least 139,090 Central and Eastern Europeans were registered as an inhabitant (Municipal Basic Administration) or an employee (employee insurance agency UWV); at the beginning of 2012, this number had grown to 236,620. Furthermore, the figures show that the majority of migrants from Central and Eastern Europe have found employment in the Netherlands, and that most of them originate from Poland.

In general, Dutch employers have a positive view on the arrival of this new group of employees, since it now enables them to fill hard to fill vacancies. In this way, new labour migrants contribute to the growth of the Dutch economy. Beside these positive aspects, however, there are also negative aspects to the recent labour migration. Various municipalities have indicated that they face problems caused by the migrants' arrival. They point to the exploitation of labour migrants, both by malafide temporary employment agencies and by rack-renters. They also notice a frequent occurrence of nuisances and disturbances of the peace.

The Minister of Security and Justice has indicated that more attention must be paid to the nuisances and breaches of the peace within municipalities that can be linked to Central and Eastern European labour migrants. Although the responsibility for tackling this issue lies with the municipalities, the Minister of Security and Justice's policy agenda for 2012 states that 'the State, in collaboration with municipalities, will deal with nuisances caused by labour migrants in a goal-oriented manner, wherever needed with an increased use of the existing set of instruments' (TK 2011-2012, 33 000 VI, no. 2). To be able to do this effectively, the WODC has been commissioned to inventory the nature of the nuisances at the local level, as well as the policy pursued locally and the needs of municipalities.

#### **Aim, research question and method**

The aim of this study is to find out to what extent local governmental actors can handle existing competences and means to tackle nuisance issues related to labour migrants from Central and Eastern Europe. The question about the competences and instruments available to the municipalities to deal with this trouble is divided into three subquestions:

- What is the nature of the nuisance issues occurring in Dutch municipalities that are related to labour migrants from Central and Eastern Europe?
- How do local governmental actors deal with these issues? Which competences and means do they use to combat these problems?
- Do municipalities think there are gaps in the tackling of nuisance, and if they do so, what constitutes those gaps? Which competences or means do they miss / which issues cannot be dealt with adequately at this moment?

This study is primarily concerned with the experiences of local governmental actors and the operational strategies applied in local practice. We will not answer the ques-

tion about the scale of the nuisance problem in this study, nor will we discuss the question about the extent to which labour migrants from Central and Eastern Europe cause nuisances. So far, no hard figures are available on nuisance related to labour migrants from Central and Eastern Europe. The collection of such data requires a very different research set-up and falls outside the scope of this study.

We have selected ten municipalities for this study: the five big cities (G5), two medium-sized municipalities (30,000-60,000 inhabitants) and three small municipalities (<30,000 inhabitants). In this way, we have tried to map the variety in issues as thoroughly as possible.

The findings in this report are based on semi-structured interviews conducted with key informants (municipality officials, police, assistance) and on a content analysis of policy documents. Appendix 2 of this report provides an overview of the 92 key informants interviewed for this study. In addition to the interviews, we have conducted observations in ten municipalities in neighbourhoods and at locations where nuisances were supposed to occur. In most municipalities, these observations consisted of accompanying a police officer on the beat while having brief 'fieldwork conversations'. In one big city, we have also accompanied an Community Health Services (GGD) field worker. We have coded and analysed all interview records by means of the software programme MaxQDA, a programme developed for the processing and analysis of text files and qualitative research materials.

We have executed the greater part of this research before the National Police was installed in 2013. For this reason, we still use concepts from *before* this installation in this report.

Almost all of the police and municipality officials we have spoken to emphasized during their interview that the majority of the labour migrants from Central and Eastern Europe are doing fine and are not causing any nuisance issues. According to the interviewees, the nuisances discussed in this report pertain to only a small part of the labour migrants. The research question of this study, however, solely focuses on situations, circumstances and behaviours causing such trouble. It is important to emphasize here that these nuisance issues and circumstances are not representative of the entire group of Central and Eastern European labour migrants.

In this summary, we will deal with the research questions in two parts. In the first part, we will discuss nuisance issues and local policy related to residential areas (Chapters 2 and 3); in the second part (Chapter 4) we will focus on nuisance issues and local policy related to the homelessness of labour migrants from Central and Eastern Europe. We use this division because our research shows that the nuisances are roughly related to two types of circumstances. The first of these pertains to nuisance located in and around premises housing labour migrants from Central and Eastern Europe. The second type pertains to nuisance linked to homeless (labour) migrants from Central and Eastern Europe. Thus, two types of nuisances are involved that differ in nature and in the anti-nuisance policy coupled to it. For our division into chapters, we have therefore taken the difference between *residential nuisance* on the one hand and nuisance caused by *homelessness* on the other as our lead.

## **Residential areas, nuisance and local policy**

### **The nature of the residential nuisance**

Key informants invariably linked residential nuisance to the cramped housing of labour migrants from Central and Eastern Europe and to the letting per room of old,

thin-walled houses. These are premises and apartments housing too many people (overcrowdedness), and also cottages at recreation parks and old, badly maintained hotels where migrants reside. Sounds that cause a nuisance are mostly the 'noises of living'; sounds generated by a particular living rhythm and lifestyle and by an overcrowded house. Another form of residential nuisance mentioned by key informants in the majority of municipalities is the incorrect disposal of garbage. They primarily related residential nuisance to migrants who reside here temporarily and return home after a brief period of hard work. They feel little connection with the neighbourhood and often live in a room. In general, key informants did not connect permanently housed labour migrants to residential nuisance.

In addition, many interviewed key informants stated that troublesome behaviour is strongly related to excessive alcohol consumption of – especially – Polish labour migrants. Other problems mentioned by key informants in this context are drunk driving and unsafe driving behaviour. Another issue mentioned by interviewees in all small and some large municipalities is quarrels and acts of violence that now and then occur between labour migrants from Central and Eastern Europe at or around a house or recreation park. Although these are primarily quarrels and violent acts between labour migrants, and police officials stated that no other nationalities are involved, this may cause local residents or holiday-makers to feel unsafe.

Cramped housing and a lack of privacy were mentioned as factors that may cause labour migrants to take to the street in their spare time. When they meet in public space, they usually consume a lot of alcohol, interviewees stated. Nuisance caused by (loud) noises at squares, in playgrounds and parks near supermarkets may be the result, as well as pollution caused by dumped garbage.

In large cities, labour migrants from Central and Eastern Europe are often housed in neighbourhoods plagued by other social problems as well, such as unemployment, degradation of the residential environment and crime. In those urban neighbourhoods, nuisances are not a new phenomenon. The issues related to the arrival of a new group of (temporary) labour migrants can, however, put extra pressure on an already vulnerable neighbourhood and intensify existing livability problems.

In conclusion, in the context of residential nuisances, many of the interviewed key informants spoke about the abuse labour migrants suffer at the hands of landlords. They stated that, due to their vulnerable and dependent position, labour migrants run an increased risk of ending up in illegal and dangerous situations such as a fire trap.

### **Residential nuisance and the practice of local policy**

In principle, the local approach to tackling residential nuisances caused by labour migrants from Central and Eastern Europe does not differ from the fight against nuisances caused by other groups. The specific characteristics of the housed EU migrants and their living conditions may be of influence, however, on the chosen approach or the consequences of the policy used.

### **House calls by the police (on the beat)**

In practice, the police apply different operational strategies after a residential nuisance has been reported, depending on the situation encountered at the house and the practices developed by the police officer and within the police force. These may vary from talking, entering into an agreement or issuing a warning, to seizing the stereo, calling the employer or ordering visitors to leave the premises. Regular police powers – based on Article 3 of the Public Order Act – allow the police to make a noncommittal house call, obtain information about the nature of the nuisance and address people. According to the interviewees, part of the nuisances is put to an end by such a house call at that very moment. With regard to nuisances related to labour migrants from Central and Eastern Europe, two aspects interfere with address-

ing people at home: the possible intoxicated state of people present in the house where the nuisance is caused and the lack of a common spoken language.

### **Language**

In several municipalities, actions have been undertaken to bridge the language barrier between police officers and labour migrants. As yet, local initiatives focus on the Polish language, since Polish labour migrants make up the large majority of the entire group of labour migrants from Central and Eastern Europe. Polish people have been trained as special criminal investigators, the police make use of Polish volunteers, information leaflets have been translated into Polish and information desks have been set up, complete with office hours. According to the interviewees, to gain a good grasp of the local rules and habits, it is essential to use the language of labour migrants, especially when migrants are involved who stay here temporary.

### **An alcohol ban and police action in the surrounding residential area**

In all the municipalities under study, the town council has designated areas in which the consumption of alcohol has been banned through the general by-law (in Dutch: APV). In many municipalities, such areas already existed. In the context of residential nuisance, areas have recently also been designated in relation to trouble caused by the alcohol abuse of labour migrants from Central and Eastern Europe. This involves small playgrounds, parks and squares surrounding supermarkets. This ban on alcohol is enforced to varying degrees and used in different ways to combat the nuisance. Police officials from both cities and villages stated that, in general, no one is booked as long as no troublesome behaviour occurs. When people do display troublesome behaviour in public space because of their alcohol consumption, they are sometimes booked. We gathered from the interviews that booking is more usual in big cities, while it is a less obvious method in smaller municipalities. Regularly, there is not enough time to enforce the ban on alcohol, as the experience of police officials from various medium-sized and small municipalities showed. In such cases, officials point at other priorities. According to the interviewees, this may happen more frequently in the evenings and at night because then the police often have to come from another (larger) municipality, which usually results in long response times. In addition, the report of a nuisance often does not get priority in connection with other incidents occurring at the same time. When the local police are present in their 'own' municipality during an evening or night shift, they usually do respond to reports of a nuisance. In the following section, we will discuss the enforcement of the general by-law bans in the big cities in the context of the issue of homelessness.

### **House checks and intervention teams**

In big cities, enforcement teams have been set up that track down residential violations and abuses such as residential nuisances, illegal room letting and fire risks. Complaints and reports about nuisances constitute the cause for an enforcement team to check a house. In smaller municipalities, these house checks are the responsibility of the department of enforcement and supervision. In all the municipalities, thematic checks have been carried out in addition to the checking of addresses about which reports had come in. Specific problems, neighbourhoods or target groups constitute the starting point for the selection of addresses.

### **Tolerance and legalization in smaller municipalities**

When the police establish during a house check that rooms are inhabited illegally or that inhabitation is taking place in violation of the zoning plan (at recreation parks, industrial estates, in the village centres), municipalities often do not take action against it. At least, such is the case in the municipalities we have studied, as it emerged from interviews and policy documents. Because of the shortage in legal housing, the inhabitation of business premises is usually tolerated, as is the inhabi-

tation of rooms in single-family dwellings and of recreation parks. So far, the nuisance observed at recreation parks has not given the studied municipalities cause to tackle the inhabitation and enforce the zoning plan. Yet, a number of municipalities is in the process of developing new policy, which will enable them to deal with permanent inhabitation at recreation parks. Thematic house checks in smaller municipalities focus in particular on fire risks and other safety risks. These violations result in the use of municipal instruments for enforcement, such as an order for penalty payment or closing a premise (see further on). In addition, a number of smaller municipalities use thematic checks to obtain information for a trajectory aimed at legalizing (room) inhabitation in the future.

### **Tackling (illegal) room letting in the big cities**

In the big cities, to end or curtail (illegal) room letting is a frequently used means to combat overcrowdedness and the residential nuisance ensuing from it. In practice, the three big cities contending with residential nuisance related to labour migrants from Central and Eastern Europe use the room letting licence ('extraction licence') as an instrument. Firstly, this is done preventively, by designating particular neighbourhoods that will be 'locked' with regard to room letting. In three large cities, the town council has designated neighbourhoods where a quota applies to the number of room letting licences issued. In practice, this means that no new licences are issued in those neighbourhoods for room letting to three or more people because the maximum has already been reached. Generally, this involves neighbourhoods with an old, cheap supply of houses and an accumulation of social problems, where the town council considers the livability to be under serious pressure.

Secondly, governmental enforcement instruments are used when, during house checks, more room inhabitants are found than the law allows. Such instruments are governmental restorative sanctions such as the (preventive) penalty and the administrative order. These primarily target the letters involved, not so much the renting labour migrants. Furthermore, municipalities also take punitive action against illegal room letters by imposing administrative fines. In three large cities, the administrative fine is used in 'more serious cases' of unlicensed room letting. When exactly a situation is considered 'more serious' differs per city.

### **Gap: no hold on the property owner when tackling illegal room letting**

During the application of these municipal enforcement instruments a problem occurs, which municipal officials in all cities mentioned, that is, clarity about who the 'offender' is. In this context, the administrative fine and the penalty pertain to a violation of the Housing Act, which centres on establishing who the offender is. The property owner is not by definition the offender. When the property owner does not rent out the premises himself but puts out the building's management to somebody else, it may be difficult to gather information about the offender. As the experience of municipal officials from the three cities shows, many owners of a property where illegal room letting has been established are not inclined to cooperate in this gathering of information. Covering up (illegal) activities may be a reason for this. Enforcement teams in several large cities are of the opinion that the property owner should carry responsibility for illegal room letting, even if the premises' management has been put out. They argue that the property owner should be included in the Housing Act, obliging him to keep an eye on the way in which letters, tenants or managers use the house. This would also take away an opportunity for owners to screen themselves off from governmental action. At this moment, the property owner cannot be fined or given a penalty if he himself is not the letter. Nor can he be forced to put an end to the room letting. A stronger focus on the role of the property owner would make it simpler to deal with illegal letting activities being relocated when the same owner is involved.

**Gap: no legal means to combat residential nuisance in case of legal room letting**

When a residential nuisance is repeatedly reported while the room letting is licenced for the premises involved, municipalities are unable to retract this licence on the grounds of residential nuisance. The prevention of nuisance is not included in the licence as a condition. This gives rise to the question whether it is possible and advisable to include residential nuisance – its harmful effect on the neighbourhood's livability – as a precondition for issuing a licence for room letting. That would provide municipalities with an extra stick in case of residential nuisance caused by the inhabitants of a property where room letting has been licenced. Keeping in mind the large sums of money usually earned with renting out rooms, the threat of withdrawing the licence may be a means to make letters and property owners take more responsibility for the residential environment. In this way, the risk of losing a room letting licence may contribute to the duty to maintain the residential environment of a property.

**Closing a property where residential nuisance occurs because of a fire risk**

In most of the municipalities under study, one or a number of premises have been closed in recent years because of a fire risk, detected during the house check of a property where many labour migrants turned out to be living and about which local residents had complained. At these premises, serious residential nuisances occurred due to overcrowdedness, while a life-threatening situation was also found. With regard to extremely problematic premises, interviewees in small and large municipalities told us to prefer enforcing fire safety to enforcing for residential nuisance or enforcing the zoning plan. For closing a property, in principle, they can use the Victoria Act (Art 174a Municipalities Act). Yet, to use this Act, they need to prove that 'the public peace is seriously disturbed by behaviours displayed at the property'. A nuisance solely consisting of nuisance by noise is not enough cause to apply the Act; the disturbance needs to consist of a nuisance so serious that the safety and healthiness of the residential environment is under threat. In practice, municipalities usually choose to enforce fire safety when they want to close a property where people cause trouble, because they consider it simpler with respect to the onus of proof and legal procedure.

In (at least) one city, the detection of a life-threatening situation at a house results in principle not only in the closure of the property but also in the imposition of a criminal fine. The information collected about the property is then passed on to the Public Prosecution Service, where the possibility of criminal prosecution of the property owner is further investigated.

**Gap: no administrative fine imposed on the property owner**

Municipal officials from the large cities advocated the possibility of also imposing an additional administrative fine on property owners in such situations. At this moment, that is impossible since the administrative fine is only used when the Housing Allocation Act is violated, not when the Housing Act is breached. Yet, constructional failings and fire risks are dealt with by means of the Housing Act.

**'Soft methods'**

If a residential nuisance occurs involving labour migrants while the legal conditions have been met and no violations are established, the municipality has few means at its disposal to do something about the nuisance, as various police and municipal officials have stated. Such residential nuisance is not serious enough for other legal measures. Municipal officials told us they make use of 'soft methods' in such cases, their non-judicial means, to put a stop to the nuisance. They mentioned the use of police on the beat, talking to occupants, property owners and temporary employment agencies, and drawing up rules of conduct.



### **House rules of temporary employment agencies and recreation parks**

Interviews with key informants revealed that temporary employment agencies – which also take care of their foreign employees' housing – use house rules for their tenants. Part of these rules pertains to the obligation to take care of the residential environment and to refrain from causing a nuisance to other people. Staff from the temporary employment agencies we interviewed employ a manager for each housing property or block who speaks the labour migrants' language; in the cases we studied this was Polish. These managers keep in close touch with the tenants and maintain order in and around the premises. Some temporary employment agencies work with a fining system. A violation of house rules may result in a fine that is immediately deducted from someone's salary. It is questionable, however, whether this is legal. In addition, to all of the temporary employment agencies applies that people who repeatedly breached the rules can lose their home and, as a consequence, their job as well. At the recreation parks we have studied, a similar regimen was in place. This is how the multiple dependency of labour migrants on the employer manifests itself: a loss of accommodation has direct consequences for one's position on the labour market and one's income.

### **Homelessness, nuisances and local policy**

#### **The nature of nuisances related to homelessness**

For the time being, homelessness of labour migrants is chiefly concentrated in the big cities. For this reason, we have gathered our information about this subject in the five big cities selected for this study. Homeless people from Central and Eastern European countries end up out on the street for various reasons. There are labour migrants who have come to the Netherlands to work, which they have done. The work has ended unexpectedly or has become much less; because of the loss of income, it has become impossible to pay the rent and people have subsequently lost their home. Some labour migrants end up on the street and become homeless.

There are also migrants who already suffered from personal problems before they came to the Netherlands; most of them are addicted or have criminal antecedents. Almost all interviewees stated that a large part of the homeless people from Central and Eastern European countries has held a job in the Netherlands prior to becoming homeless. A risk observed in the policy field is that labour migrants who have just become homeless slip down further very rapidly into a hopeless life out in the streets, suffering from serious addiction issues.

Labour migrants who have come to the Netherlands from Europe do not have any 'regional ties', which excludes them in principle from the right to use existing day and night shelters for the homeless. At night many homeless migrants have to turn to the streets or some marginal place, such as a derelict building or a caravan. They do not have any sanitary facilities at their disposal, which results in the phenomenon of these people urinating and pooping in public.

During the day, many homeless people from Central and Eastern Europe hang out in or near the town centre; at squares, in parks and public gardens, in shopping areas and near outdoor cafés. Most of them use excessive amounts of alcohol, as almost all officials we interviewed about this topic have stated. The trouble they cause stems in large part from this excessive alcohol abuse in public space. It consists of public drunkenness, often combined with petty theft and with other irregularities such as aggressive or intimidating behaviour, begging, sleeping in doorways, personal filthiness, the consumption of alcohol where it is banned, and urinating in public. The theft mostly involves beer, wine and small food items being stolen from a supermarket.

### **General by-law bans and police action in urban public spaces**

In the big cities, most of the troublesome behaviours have been included in the general by-law of municipalities. Beside an alcohol ban, general by-law bans in the big cities pertain to other behaviours in public space that are considered a nuisance, such as hanging about in doorways, sleeping in the public road, begging, urinating in public, et cetera. In principle, the police can thus take action against the nuisance caused by homeless migrants by booking them and by taking people to the police station for arraignment, questioning and determination of their identity.

Police officials from different municipalities stated that in the big cities, the police generally use booking in response to troublesome behaviour of homeless migrants in the streets. Since homeless people usually do not pay their fines, the police fall back on the possibilities of accumulating unpaid fines. This accumulation eventually allows them to arrest the people involved, for an unpaid fine can be converted into one or more days in prison. In addition, some cities are working with an EU 'top' of serious nuisance offenders and a person-oriented approach. In those cities, nuisance mutations and fines contribute to a trajectory in which the Immigration and Naturalization Service ultimately sends European migrants back to their countries of origin against their will. The non-specialized police in those municipalities is encouraged to book the offenders or make a note in case of a serious nuisance caused by homeless EU migrants. See further on, under 'Legally coerced return'.

### **Exclusion order**

Furthermore, when tackling nuisances caused by homeless migrants, municipalities make use of the possibility of imposing an exclusion order on individual persons. Exclusion orders are imposed on homeless people who have been repeatedly fined for violation of the general by-law. Once people have an exclusion order but set foot in the off-limits area again anyway, they breach Article 184 of the Penal Code (failure to comply with an administrative order). This is a criminal offence, punishable by at most three months imprisonment, which provides more opportunities regarding legal action and custody. In practice, exclusion orders are thus used in two ways to combat nuisances caused by homeless EU migrants: preventively, by keeping people out of a particular area and repressively, by making use of the possibility of keeping people in custody a little longer.

### **Taking offenders to the police station**

The decision to arrest homeless EU-migrants causing a nuisance and to take them to the police station depends on a number of factors. The first of these is whether someone's identity can be established. When homeless persons cannot show their identity card, they are usually taken to the police station. Secondly, people are arrested when they are causing a serious nuisance in combination with drunkenness, as the interviews with police officials from different cities revealed. If the offenders are expected to return to that same location to continue the nuisance throughout that day or evening, the police usually arrest them. Thirdly, many police officials do think it unwise to leave people behind in the street in a vulnerable, 'sloshed state'. As they stated, this is as bad for citizens' feeling of safety as it is for the health of the EU migrant. When they have been arrested, people can sober up at the police station, where they are given coffee and something to eat. The police are also responsible for keeping an eye on people's physical condition once they are inside the station. In this context, a frequently mentioned dilemma is that these arrests take so much time and capacity. In general, we have observed that the police also take on a care assignment when they respond to homeless EU migrants causing a nuisance. In these cases, the brief stay at the police station after the arrest can be seen as an alternative form of sheltering for homeless migrants.

### **Gap: no possibilities of a brief admission to a health care facility**

More in general, the possibilities for the police and municipalities to do something against the nuisance caused by homeless migrants from Central and Eastern Europe are much more limited than those for troublesome Dutch homeless people. This last group can be admitted to an addiction clinic, has a right to stay in a night shelter and can use the broad range of sheltering facilities, such as social boarding-houses and projects for assisted living. Homeless people originating from the Netherlands are also in principle entitled to provisions provided by the local social services such as social security payment, coaching towards daytime activities and other reintegration projects. EU migrants who have been staying here for less than five years, who do not have a job or health insurance, do not have such rights. Because of this, it is also impossible to organize a 'time-out' in an addiction clinic for this group; a period during which people can reflect on what matters to them and can make choices about their future possibilities in a sober state. In several big cities, the police and the municipality experienced this as a lack. Police and municipal officials from the big cities advocated the possibility of a brief admission to an addiction clinic, which would improve their opportunities to address people and make them susceptible to a voluntary return to their country of origin, where a longer stay in a clinic is possible.

In practice, the lack of health care provisions leads to an extra deployment of the police and police means, as described in the paragraph above. This gives rise to the question whether the police are equipped for the care assignment they are now forced to take upon themselves. In the meantime, municipalities and the government have developed two trajectories to lead serious nuisance offenders from the EU back to their countries of origin. One trajectory focuses on a voluntary return, the other on a legally coerced return.

### **Voluntary return**

In some cities, assistance and supervision during the voluntary return of (illegal) refugees and EU nationals to their countries of origin has already for some time been provided by the Community Health Services (GGD).

To improve the connection with the language and perceptions of homeless people from Poland and other Central and Eastern European countries, several cities have hired the Polish Barka foundation. This foundation makes contact with homeless people in the streets and offers them support in deciding to return to the country of origin where a homeless person is entitled to make use of care facilities. In Poland, Barka has addiction clinics and *communities* where addicted homeless people can live and work if they return to Poland. The foundation also keeps in contact with sister organizations in other Central and Eastern European countries, enabling them to lead non-Poles to assistance organizations and clinics as well.

The municipal and police officials in the three big cities we spoke to about the work done by Barka, were positive about the method used and its effect on the nuisance occurring in the street. Approaching people in their own language and through their own culture and offering them new perspectives, motivates people to leave their homelessness behind, as experience shows. From the spring of 2012 on, Barka staff has been active in three of the Dutch cities we studied. During 2012, they have led 192 people from these three cities back to their country of origin.

### **Legally coerced return**

Simultaneously with the voluntary trajectory through Barka, a pilot has been started in the four big cities with the coerced deportation of serious nuisance offenders from EU countries. EU migrants' right to stay can be ended when people are unable to provide for themselves after three months. The pilot is based on this condition. This does not apply to people who have been working in the Netherlands for more than

a year. The trajectory is carried out by the Immigration and Naturalization Service and the aliens police. Municipalities and the police cooperate by exchanging information.

In practice, the aliens police carries out the investigation into persons causing a nuisance, based on information passed on by the police. In various cities, the police have made lists of people who qualify for deportation through this pilot. In four big cities, within one year (March 2012 - February 2013), the right of residence of 72 migrants from the EU who were causing a nuisance has been ended, of whom 60 people originated from Central and Eastern Europe (41 of them Poles) and 12 from Western Europe.

Municipal and police officials from the big cities emphasized that the combination of measures – support during a return that is either voluntary or legally coerced – can bring homeless people to seek refuge somewhere else. When it is made clear to people that they must meet basic requirements to be allowed to stay in the Netherlands, they are assumed to become more susceptible to assistance in realizing their voluntary return.

### **In conclusion**

For the approach of residential nuisance caused by labour migrants from Central and Eastern Europe, municipal officials can generally manage well with the existing instruments at their disposal, as this study shows. Municipalities and the police seem to have effective instruments at their disposal to combat rack-renters and the nuisance associated with this practice. What is lacking are instruments to deal with the property owners in a goal-oriented manner. In addition, in the experience of police officials working in medium-sized and small municipalities, there sometimes is not enough time and manpower to undertake action against nuisance being caused in the streets of the nearby residential area. Furthermore, a part of the police officials were sceptical about the way in which residential nuisance is dealt with. They thought they could undertake very little against nuisance by noise caused in and around premises if legal conditions were met and no offences were observed.

With regard to nuisance caused by homeless labour migrants from Central and Eastern Europe, two points of particular interest are: the relatively large police capacity required to tackle nuisance problems in the big cities and the lack of possibilities to provide sufficient care. In practice, the lack of care facilities results in extra police deployment and an extra use of police means. In this respect, police and municipal officials from the big cities pointed out the importance of early intervention, to prevent migrants from Central and Eastern Europe from slipping into the serious issues of homelessness and addiction. According to interviewed key informants, structural instruments used recently by the municipalities and the government have resulted in the short in a decrease of the homelessness issue. In the meantime, a part of the homeless migrants from Central and Eastern Europe who were causing trouble have returned to their countries of origin, by means of social support and/or by means of legal coercion.

More in general, all kinds of initiatives have been started up at the local and national level to facilitate good housing and to combat exploitation and mala fide practices of employers. In the long run, this may limit the occasional structures that lead to residential nuisance or homelessness. The nuisance caused by labour migrants from Central and Eastern Europe is not static, however, but has a dynamic character. This means that the nuisance may become less or may resurface at another location because of policy, but it may also increase again, for instance when new people and new groups of labour migrants present themselves. When the borders will be opened up further for citizens from EU member states in 2014, it remains to be seen

which consequences this will have for the nature of the nuisance and for the combat against it. One might think of, for instance, the important role played by language in approaching people and the potentially obstructive effect of a language barrier, also in combating the nuisance.



## Literatuur

- Avans Hogeschool (2012). *Gevangen in onmacht. Professionals en hun relatie met MOE-landers*. Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool.
- Burgers, J., S. van de Pol, E. Snel, G. Engbersen, M. Ilies, R. van der Meij, & K. Rusinovic (2011). *Arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië in West-Brabant: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Den Haag: Nicis Institute.
- Deben, L., Godschalk, J., & Huijsman, C. (1992). *Dak- en thuislozen in Amsterdam en elders in de Randstad*. Amsterdam: Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek, Universiteit van Amsterdam.
- Deben L., & Greshof, D. (1997) *Zwerven zonder zorg: Daklozen in Nederland*. In: *Het sociaal tekort: Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.
- Deben, L., & P. Rensen (2006). Wonen zonder dak. In C.H. Mulder & F.M. Pinkster (red.), *Onderscheid in wonen: Het sociale van binnen en buiten* (pp. 13-27). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Devroe, E., (2012). *A Swelling Culture of Control? De genese en de toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*. Amsterdam/Antwerpen: VU/ Maklu
- Doorn, L. van (2002). *Een tijd op straat: Een volgstudie naar (ex-)daklozen in Utrecht (1993-2000)*. Utrecht: NIZW.
- Engbersen, G.B.M. (2009). Wat te doen in Vogelaarwijken. In S. Musterd & W. Ostendorf (red.), *Problemen in wijken of probleemwijken* (pp. 109-121). Assen: Van Gorcum.
- Engbersen, G., Ilies, M., Leerkes, A., Snel, E., & Meij, R. van der (2011). *Arbeidsmigratie in vieren: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Engbersen, G., Pol, S. van de, Burgers, J., Snel, E., Ilies, M., Meij, R. van der, Rusinovic, K., (2011). *Poolse arbeidsmigranten in het Westland*. Den Haag: Nicis Institute.
- Garapich, M.P. (2010). *The unwanted: Social and cultural determinants of homelessness and alcohol abuse among Eastern European migrants in Londen – research report*. Londen: CRONEM/ Roehampton University.
- Gemeente Utrecht (2012). *Koudweerregeling 2011-2012, tabellenboek*. Utrecht: Gemeente Utrecht/GG&GD.
- Gestel, B. van (2006). *Nieuws, beleid en criminaliteit: Over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders*. Amsterdam: Uitgeverij Aksant.
- GGD Amsterdam (2012). *Winterkoudeopvang 2012 Amsterdam*. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- GGD Den Haag (2012). *Winterkoudeonderzoek 2011/2012: Rapportage Den Haag*. Den Haag: GGD Den Haag.
- GGD Rotterdam-Rijnmond (2012). *Inventarisatie EU- burgers in de maatschappelijke opvang en op straat: Tweede rapportage*. Rotterdam: GGD Rotterdam-Rijnmond.
- Groenewold, G. & J. de Beer (2010), *Scenariostudie ontwikkeling multi-etnische samenleving tot 2040, met bijzondere aandacht voor MOE-landers: Deelrapport 1: Traject 'Prognoses'*. Den Haag: NIDI. Onderzoeksrapport voor het ministerie van VROM-WWI.
- G4-User (2012). *Feitelijk dakloos in de G4*. Amsterdam/Rotterdam/Den Haag/Utrecht: GGD. Urban social exclusion research.

- Heijden, P.G.M. van der, Cruyff, M., & Gils, G. van (2013). *Aantallen geregistreeerde en niet-geregistreeerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven: Rapportage schattingen 2009 en 2010*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Impegno (2011). *Analyse Kaapseplein e.o.: Januari-april 2011*. Den Haag: Impegno.
- Koemans, M.L., (2010). Straatoverlast aangepakt. In E.R. Muller et al. (red.), *Criminaliteit: Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Kooten, E. van (2009). De 40-wijkenaanpak in uitvoering. In S. Musterd & W. Ostendorf (red.), *Problemen in wijken of probleemwijken?* (pp. 19-22). Assen: Van Gorcum.
- Korf, D.J., e.a (2009). *Polen in Nederland*. Utrecht: Forum
- Musterd, S., & Ostendorf, W. (2009). Problemen in wijken of probleemwijken. In S. Musterd & W. Ostendorf (red.), *Problemen in wijken of probleemwijken?* (pp. 9-19). Assen: Van Gorcum.
- Ombudsman, rechtenforum.nl (2012). Geraadpleegd oktober 2012:  
<http://rechtenforum.nl/forum/thread/title/vraag+mbt+geluidsoverlast/t/32898/pr-intertopic/1/>
- Parlementaire onderzoekscommissie 2011 (2011). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 680, nr. 4.
- Rensen, P. (2001). 'Sorry mevrouw, maar ik kan er ook niks aan doen'. Over daklozen en poepen in de openbare ruimte. *Medische antropologie*, 13(1), 133-152.
- Snel, E., Burgers, J., Engbersen, G., Ilies, M., Meij, R. van der, & Rusinovic, K. (2010) *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Den Haag: NICIS.
- Snel, E., Engbersen, G., Ilies, M., Meij, R. van der, & Hamberg, J. (2011a). *De schaduwzijden van de nieuwe arbeidsmigratie: Dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag*. RotterdamPlaats: Afdeling Sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Snel, E., Pol, S. van de, Burgers, J., Engbersen, G., Ilies, M., Meij, R. van der, & Rusinovic, K. (2011b). *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Den Haag: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Den Haag: Nicis Institute.
- Teeffelen, P.B.M. van, & Zweers, J. (2010). *MOE-landers in de wijk: Ervaringen en meningen van MOE-landers en wijkbewoners in drie Nederlandse gemeenten*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Vols, M., (2010). Woonoverlast; een analyse van het juridisch instrumentarium om onrechtmatige hinder in de woonomgeving aan te pakken. In T. Holtslag & M. Vols (red.), *Woonoverlast: Analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*. Den Haag: VROM-inspectie.
- Waldinger, M.I., & Lichter, R. (2003). *How the other half works*. Californie : University Of California Press.
- Weltevrede, A.M., Boom, J. de, Rezai, S., Zuidewijk, L., & Engbersen, G. (2009). *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo BV.



## Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

### **Voorzitter**

Prof. dr. E.W. Kolthoff

Hoogleraar Criminologie, Open Universiteit Heerlen, Lector Veiligheid, Openbare orde en Recht, Avans Hogeschool

### **Leden**

Mw. drs. C. Pronk

Senior Beleidsmedewerker, Directie Veiligheid en Bestuur, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Dr. E. Snel

Universitair Docent en Onderzoeker, Vakgroep Sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Mw. drs. A. van der Rijst

Senior Beleidsmedewerker, Projectteam EU-arbeidsmigranten, DG Wonen, Bouwen en Integratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

J. Kort

Commissaris van Politie Eenheid Oost-Brabant



## Bijlage 2 Overzicht sleutelinformanten

Onderstaand overzicht bevat de functies van de geïnterviewde sleutelinformanten. De meeste gesprekken hebben face-to-face plaatsgevonden, enkele gesprekken zijn telefonisch gevoerd. Onder het kopje veldwerk staan gesprekken vermeld, waarbij tevens een bezoek is gebracht aan bepaalde locaties of buurten.

### **Kleine gemeente 1**

Gemeente	Beleidsmedewerker
Gemeente	Afdeling Bestuurszaken
Gemeente	Beleidsmedewerker Openbare Orde & Veiligheid
Gemeente	Teamleider en coördinator Handhaving
Politie	Wijkagent
Uitzendbureau	Hoofd afdeling Facilities
Recreatiepark	Beheerder

*Veldwerk: gesprekken en observaties*

Politie	Wijkagent
---------	-----------

### **Kleine gemeente 2**

Gemeente	Coördinator Toezicht & Handhaving
Politie	Wijkagent

### **Kleine gemeente 3**

Gemeente	Wethouder Handhaving en Openbare ruimte
Gemeente	Medewerker Openbare Orde en Veiligheid
Politie	Wijkagent
Politie	Coördinator
Uitzendbureau	Hoofd locatiemanager

*Veldwerk: gesprekken en observaties*

Politie	Wijkagent
---------	-----------

### **Middelgrote gemeente 4**

Gemeente	Senior projectleider huisvesting Arbeidsmigranten
Gemeente	Toeziachter
Politie	Wijkagent

*Veldwerk: gesprekken en observaties*

Politie	Wijkagent
Recreatiepark	Beheerder
Recreatiepark	Beheerder

### **Middelgrote gemeente 5**

Gemeente	Beleidsmedewerker afdeling Openbare Orde & Veiligheid
Gemeente	Beleidsmedewerker afdeling Ruimtelijke ontwikkeling
Gemeente	Projectleider EU-arbeidsmigranten

Gemeente	Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's)
Gemeente	Opbouwwerker
Politie	Inspecteur en projectleider
Wijkraden	Bewoner en voorzitter wijkraad
Uitzendbureau	Facilitair coördinator
<i>Veldwerk: gesprekken en observaties</i>	
Politie	Wijkagent
Bewoner	Bewoner
<b>Stad 6</b>	
Gemeente	Manager Veiligheid, woonoverlast
Gemeente	Senior Inspecteur Overlast
Gemeente	Beleidsmedewerker Sociale Zaken
Gemeente	Beleidsmedewerker Sociale Zaken
Gemeente	Jurist bestuurlijke interventies
Gemeente	Projectleider
Politie	Inspecteur signaleren en adviseren
Politie	Inspecteur Overlast Dak- en Thuislozen
Politie	Wijkagent
Politie	Wijkagent
Arrondissementsparket	Beleidsmedewerker
Bewonersvereniging	Vertegenwoordiger
<i>Veldwerk: gesprekken en observaties</i>	
Politie	Wijkagent
Politie	Wijkagent
<b>Stad 7</b>	
Gemeente	Senior beleidsmedewerker Sociale zaken
Gemeente	Beleidsadviseur welzijns- en Vreemdelingenzaken
Politie	Chef toezicht, Vreemdelingenpolitie
Politie	Daderregisseur Vreemdelingenpolitie
Politie	Coördinator veelplegers
Stichting Barka	Manager & coördinator
<i>Veldwerk: gesprekken en observaties</i>	
Politie	Wijkpolitie
Nachtopvang	Hulpverlener
<b>Stad 8</b>	
Gemeente	Senior bestuursadviseur Openbare Orde & Veiligheid
Gemeente	Senior beleidsmedewerker Openbare Orde & Veiligheid
Gemeente	Medewerker dienst Stedelijke ontwikkeling
Gemeente	Projectleider handhaving dienst Stedelijke ontwikkeling
Gemeente	Projectleider EU-arbeidsmigranten
Politie	Onderzoeker Staf Korpsdirectie
Politie	Beleidsmedewerker Staf Korpsdirectie
Politie	Wijkagent

Politie  
Politie  
Ondernemersvereniging  
Stichting Barka  
Uitzendbureau

Wijkteamchef  
Plv. Chef wijkbureau  
Voorzitter  
Leader  
Bedrijfsleider

*Veldwerk: gesprekken en observaties*

Politie  
Dagopvang  
Politie

Wijkagent  
Hulpverlener  
Wijkagent

**Stad 9**

Gemeente

Beleidsmedewerker toezicht en handhaving huisvesting  
Beleidsmedewerker Veiligheid  
Projectondersteuner Handhaving en huisvesting

Gemeente  
Gemeente

Medewerker Project EU-  
arbeidsmigranten

Gemeente  
Gemeente  
Regiopolitie  
Regiopolitie  
Regiopolitie  
GGD  
GGD

Coördinator interventies en overlast  
Informatiemakelaar  
Chef Handhaving, Vreemdelingenpolitie  
Coördinator Vreemdelingenpolitie  
Hulpverlener  
Beleidsmedewerker

*Veldwerk: gesprekken en observaties*

Gemeente  
Gemeente

Straatcoach  
Poolse medewerker informatiepunt  
Midden- en Oost-Europeanen  
Politiefunctionaris  
Wijkagent

Politie  
Politie

**Stad 10**

Gemeente  
Politie

Beleidsadviseur vreemdelingenzaken  
Projectleider en teamleider  
Vreemdelingenpolitie  
Districtcoördinator veelplegers  
Projectleider EU-problematiek  
binnenstad  
Districtschef  
Districtchef  
Wijkagent

Politie  
Politie

Politie  
Politie  
Politie

*Veldwerk: gesprekken en observaties*

GGD

Veldwerker en contactpersoon voor  
Barka  
Hulpverlener  
Leader en assistant

Dagopvang  
Stichting Barka

**Algemeen**

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)  
Centraal Justitieel Incassobureau  
Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)

Beleidsmedewerker Fraude en Ordening  
Medewerker  
Adviseur Strategie  
Senior Adviseur

Verkeerspolitie  
Incassobureau

Chef Verkeerspolitie  
Manager Parkeren