

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 hoofdstukindeling 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 inverzekeringstelling. 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 gelegenheidsstructuren 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.