

Justitiële verkenningen

24e jrg., nr. 1, januari/februari 1998

Zonder huis of haven

Voorwoord

Steeds meer groepen vallen door het vangnet van de verzorgingsstaat. Veel zwerfjongeren, daklozen, psychisch gestoorden en verslaafden vertoeven buiten het opvang- en hulpcircuit. Sommigen komen niet in aanmerking voor opname omdat ze geen gevaar voor zichzelf of voor de samenleving opleveren. Anderen zijn nauwelijks aanspreekbaar en mijden zorginstanties.

De illegale vreemdelingen vormen een andere groep van buitenstaanders die tussen de wal en het schip in valt. Deze groep heeft formeel gezien geen recht op hulp en voorzieningen; het officiële beleidsstreven van herintegratie is voor hen - in tegenstelling tot daklozen - niet van toepassing.

Er zijn grote verschillen in de levenswijzen van daklozen en illegalen. Zo zijn de meeste illegalen naarstig op zoek naar werk en een vast onderkomen. Zij pogen een onopvallend maar regulier bestaan te leiden, en mijden conflicten. Maar er zijn ook overeenkomsten: zowel daklozen als illegalen leven van dag tot dag, maken gebruik van de anonimiteit van de grote stad en wantrouwen vertegenwoordigers van de overheid.

Wat die vertegenwoordigers betreft, politie en justitie worden regelmatig geconfronteerd met het ontbreken van adequaat beleid voor deze groepen. De politie staat machteloos tegenover een groeiend aantal daklozen dat overlast veroorzaakt. Als ze niet behandeld willen worden en in logementen geweigerd worden, resteert de politie weinig anders dan hen - al dan niet in een hulpeloze toestand - op straat of in een park te zetten, met alle risico's van dien.

Ook ambtenaren van de immigratiedienst resteert volgens de huidige regels niets anders dan 'technisch niet verwijderbare' asielzoekers op straat te zetten: ze worden zonder geld en voorzieningen op een station of op de stoep van een kerk gezet. Ze verblijven vervolgens bij particulieren of gaan zwerven.

De gaten en scheuren in de verzorgingsstaat zijn aldus goed zichtbaar geworden. De politiek kan met deze problemen nauwelijks overweg. Burgers horen een vast adres te hebben en geen zwerfend bestaan te leiden. Voor mensen zonder papieren, nonburgers, kan überhaupt geen plaats zijn. Maar anders dan de politiek veronderstelt is er wel degelijk een maatschappelijk draagvlak voor opvang van illegale vreemdelingen. Vele groepen in de samenleving - kerkelijke organisaties, actiegroepen en burgers - zetten zich voor hen in. Veel artsen helpen hen gratis of tegen een geringe eigen bijdrage. In de Witte Jas in Amsterdam worden elk jaar zo'n 3000 patiënten geholpen. Ook voor daklozen is er een niet regulier opvangcircuit waarin gepoogd wordt hun zelfredzaamheid te vergroten (daklozenkranten; tijdelijk werk). Dit soort organisaties - waarvan er een tweetal in dit nummer aan het woord komt - vullen in zekere zin de leemte op die de overheid heeft achtergelaten.

In deze aflevering van Justitiële verkenningen wordt de problematiek van beide groepen buitenstaanders geïnventariseerd. Hoe belanden thuislozen en illegale vreemdelingen in de marge van de samenleving? Wat is hun voorgeschiedenis? Wat zijn hun overlevingsstrategieën? Wat kunnen zorginstellingen en de politie doen? Ligt

een 'normaal' bestaan in het verschiet? Kan de negatieve spiraal van marginalisering worden doorbroken?

In de eerste bijdrage gaat prof. G. Engbersen nader in op de positie van 'documentloze' immigranten in Nederland. De auteur betoogt dat zij tot een buitenstaanderklasse horen die op twee manieren verschilt van andere marginale groepen: hun illegale status en hun 'voorkapitalistische' arbeidsmarktpositie (niet vrij zijn arbeidskracht te verkopen). Hij onderscheidt (buiten arbeid) vier verblijfstrategieën die er op gericht zijn het verblijf in Nederland te verlengen: het verrichten van criminele activiteiten, het benutten van sociaal kapitaal (steun zien te vinden in etnische gemeenschappen), het manipuleren van de eigen identiteit (vervalsen of vernietigen van identiteitsbewijzen) en het behoedzaam opereren binnen de publieke ruimte van de grote stad. Het al dan niet hebben van familie en vrienden die steun verlenen, blijkt van doorslaggevend belang te zijn.

Illegale vreemdelingen hebben formeel gezien geen recht op de voorzieningen en diensten van de verzorgingsstaat. J. van der Leun constateert in haar artikel dat ambtenaren die de verzorgingsstaat op lokaal niveau vertegenwoordigen, niet altijd conform dit uitgangspunt handelen. Op basis van interviews met politieagenten, leraren, doktoren en medewerkers van woningbouwverenigingen toont zij aan dat velen geen gehoor geven aan het officiële beleid en bij voorbeeld de verblijfstatus van een migrant niet controleren. 'Soms doen zij dit omdat ze het vanuit hun dienstoptiek belangrijk vinden, soms omdat het beleid niet uitvoerbaar is of omdat ze andere prioriteiten leggen.' Volgens Van der Leun ontstaan op die manier 'bastaardinstituties' die op onbedoelde wijze bijdragen aan een gedeeltelijke integratie van illegale vreemdelingen.

Vervolgens gaat S. Bosch, medewerker van het Autonomo Centrum te Amsterdam, in op de knelpunten waarmee hulpverleningsinstanties die buiten het reguliere circuit actief zijn, te maken hebben. De problemen doen zich onder andere voor bij huisvesting (zoeken van opvangplaatsen) en medische zorg (hulpkosten voor onverzekerden). Die problemen worden vergroot als de Koppelingswet (koppelen van de aanspraak op voorzieningen aan het verblijfsrecht) wordt aangenomen waardoor illegale vreemdelingen zullen worden uitgesloten van collectieve voorzieningen als huisvesting en gezondheidszorg. In de toekomst zullen ze alleen voor medische zorg in aanmerking komen als ze in direct levensgevaar verkeren. Verzekerde ('wit' werkende) illegalen zullen door invoering van de wet hun verzekering verliezen. De drempel om hulp te zoeken of te vinden zal volgens Bosch aanzienlijk hoger komen liggen.

De volgende bijdragen handelen over de problematiek van dak- en thuisloosheid. G. Nuy gaat in zijn artikel in op de vraag in hoeverre thuisloosheid te wijten is aan zelfuitsluiting of aan sociale uitsluiting. Ondanks het grote hulpaanbod houden veel daklozen hulpverleners op een afstand. Niettemin acht Nuy deze zelfuitsluiting een vervolg op uitsluiting door de samenleving. De auteur onderscheidt een tweetal groepen daklozen, de kwetsbaren die zich in een 'tragisch isolement' bevinden en iedere vorm van zorg afwijzen, en de weerbaren die geroutineerd zijn (streetwise) maar hun persoonlijke problemen ontkennen. Beide groepen behoeven aparte opvang en zorg: voor de weerbaren zou een logementenhotel volstaan, de kwetsbaren hebben aanhoudende zorg en contacten nodig.

Vervolgens doen M. Thomeer en L.W.C. Tavecchio een poging de vraag te beantwoorden welke factoren ertoe leiden dat jongeren een thuisloos bestaan gaan leiden. Hun veronderstelling luidt dat thuisloze jongeren een gebrek aan binding in het gezin en in sociale netwerken hebben. De onderzoekers gaan na op welke

punten thuisloze jongeren afwijken van andere groepen, jongeren met een residentiële achtergrond, jongeren met weinig school- en werkervaring en een groep 'doorsnee' jongeren. Op basis van gegevens over gezinsachtergrond, opvoedingsstijl, en het ervaren van scheiding en verlies, concluderen zij dat opgroeien onder instabiele omstandigheden (veel scheidingservaringen; gebrek aan ouderlijke warmte en zorg) gezien moet worden als beslissende factor voor het ontstaan van thuisloosheid.

Van de jongeren die in instellingen voor residentiële jeugdhulpverlening verblijven loopt ongeveer een kwart het risico thuisloos te worden als ze deze instellingen verlaten. Het ontbreekt hen aan voldoende ondersteuning in sociale netwerken en aan sociale vaardigheden. B. Bijl en M.H. Glas gaan in hun bijdrage in op een drietal initiatieven om thuisloze jongeren weer te herintegreren in de samenleving, te weten de VertrekTraining, de Thuislozen-teams en de aanpak van de stichting Zwerfjongeren te Amsterdam. In alle drie slaagt men er redelijk in stabiele situaties voor jongeren te creëren zodat de 'weg terug' kansvol is.

F. Spierings betoogt in zijn bijdrage over Rotterdamse daklozen dat vraaggestuurde zorg (flexibel en toegesneden op specifieke personen) van groot belang is voor de oplossing van het dak- en thuislozenprobleem. Vraaggestuurde zorg ondervangt het probleem van onbereikbaarheid van bureaucratische zorginstellingen. De discrepantie tussen hulpvraag en hulpaanbod kan worden verholpen. Er kan bovendien recht gedaan worden aan zowel de autonomie van de cliënt als aan de bestrijding van overlast en veiligheid. Spierings betoogt tenslotte dat preventie, bemoeizorg en rehabilitatie tot de uitgangspunten van toekomstig beleid behoren.

In de afsluitende bijdrage constateren N. Toenders en R.A. Krikke - beiden werkzaam bij de stichting Voilà te Amsterdam - dat de politie voor een groot dilemma staat. Enerzijds wordt zij in toenemende mate geconfronteerd met mensen die zich in een erbarmelijke toestand op straat bevinden. Anderzijds krijgt de politie te maken met overlast en criminaliteit die mede veroorzaakt wordt door daklozen. Politie en daklozen zijn min of meer tot elkaar veroordeeld. In veel gevallen voelen beide partijen zich in de steek gelaten door de hulpverlening. De auteurs beklemtonen dat de politie zorgvuldiger te werk zou kunnen gaan: niet iedere dakloze is een crimineel; straatrechtspraak door de politie moet voorkomen worden.