

## Handelingsperspectieven gemeenten om ongewenste gevolgen van vrij verkeer aan te pakken

---



Inleiding.....	3
A. Levensonderhoud.....	6
Bedelarij en straatmuziek.....	7
Straatkrantverkoop .....	9
Criminaliteit en overlast door individuele EU-burgers.....	11
Mobiel banditisme .....	15
Sociale zekerheid.....	20
Aanpak Schijnconstructies.....	22
B. Huisvesting .....	24
Onrechtmatige bewoning; overbewoning en huisjesmelkerij .....	25
Dakloosheid .....	31

## Inleiding

De afgelopen jaren is de instroom van EU-burgers in Nederland toegenomen. Het zijn met name arbeidsmigranten die inspelen op de vraag voor werknemers vanuit de Nederlandse economie. Maar er komen ook EU-burgers naar Nederland die uiteindelijk geen regulier werk en/of legale huisvesting vinden, waardoor zij in een marginale positie terecht kunnen komen. Dit document geeft op hoofdlijnen inzicht in hoe de overheid met dit soort risico's omgaat en gaat daarbij in het bijzonder in op de rol die gemeenten in dit kader kunnen spelen. Daarbij staat centraal hoe het beste gehandeld kan worden als mensen door gebrek aan reguliere inkomsten in hun levensonderhoud op andere overlevingsstrategieën overgaan.

Dit document is tot stand gekomen in samenwerkingsverband tussen de gemeenten Den Haag en Rotterdam en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Veiligheid en Justitie (V&J).

### *Gevolgen van vrij verkeer*

Het Kabinet onderkent dat vrij verkeer economisch voordeel brengt, maar ook dat er knelpunten zijn. Daarom wordt er sinds 2010 gewerkt aan een kabinetsbrede aanpak.<sup>1</sup> Het Rijk heeft de laatste jaren, samen met gemeenten en andere betrokkenen, een groot aantal maatregelen getroffen met betrekking tot EU-migratie. Enerzijds is het zaak om het huidige beleid te handhaven en anderzijds is het van belang te kunnen anticiperen op mogelijke nieuwe ontwikkelingen en knelpunten.

### *Geen bron van inkomsten*

EU-burgers die hier geen reguliere bron van inkomsten kunnen vinden, kunnen verschillende overlevingsstrategieën aanwenden om zich in Nederland te handhaven. Veel van die strategieën zijn onderling uitwisselbaar en mensen passen regelmatig verschillende strategieën naast elkaar toe. Juist hierdoor brengt dit een aantal risico's met zich mee. Ten eerste wordt een duurzaam marginaal bestaan door de migrant zelf in standgehouden. Ten tweede kan er overlast ontstaan voor omwonenden en ten derde kan deze overlast een negatief beeld over Europa oproepen in de samenleving, wat het draagvlak voor vrij verkeer aantast.

### *Nieuwe ontwikkelingen en knelpunten*

Waar migratie vanuit Polen vooral via Nederlandse uitzendbureaus loopt, is er bij Roemenen, Bulgaren en burgers uit andere nieuwe lidstaten meer sprake van netwerkmigratie: mensen komen vooral via vrienden en familie naar Nederland. Daarbij bestaat het risico dat zij naar Nederland komen zonder (direct) vooruitzicht op legaal werk en/of fatsoenlijke huisvesting. Hierdoor is de kans groter dat zij, al dan niet tijdelijk, gebruik (moeten) maken van informele overlevingsstrategieën. Deze vorm van migratie kent een aantal mogelijke effecten waar rekening mee dient te worden gehouden. Zo kan er een vliegwielerwerking optreden waardoor het aantal migranten na een aanloopperiode stijgt. Daarnaast blijkt uit een recent onderzoek<sup>2</sup> dat sommige groepen migranten

---

<sup>1</sup> De minister van SZW is coördinerend minister voor EU-arbeidsmigratie en informeert de Tweede Kamer regelmatig over de aanpak van Rijk en gemeenten. De meest recente voortgangsrapportage is te vinden onder Kamerstuknr 29407 175.

<sup>2</sup> M. Gijsberts (SCP) en M. Lubbers (UU) (juli 2013) Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen

die recent naar Nederland zijn gekomen relatief laagopgeleid zijn en een lage arbeidsparticipatie kennen.

Door de grote welvaartsverschillen binnen de EU, is een marginaal bestaan in Nederland vaak al een verbetering ten opzichte van het bestaan in een aantal andere lidstaten. Mensen die op deze manier naar Nederland komen zullen zich vooral in de grote steden vestigen, omdat zich daar de meeste voorzieningen bevinden, en ook - in de meeste gevallen - hun netwerk.

In het verlengde van het vrije verkeer van werknemers per 1 januari 2014 is het mogelijk dat specifieke vraagstukken rond Roma gemeenschappen in omvang toenemen als zich een significante toestroom voordoet van mensen met een Roma achtergrond uit Bulgarije en Roemenië. Een belangrijke pushfactor is de situatie van Roma in Bulgarije en Roemenië. Voor de aanpak van vraagstukken rond de in Nederland woonachtige Roma en Sinti bestaat het Landelijk Platform van 11 Roma-gemeenten.<sup>3</sup> Het Platform wordt gecoördineerd door de VNG en komt één keer in de drie maanden bij elkaar om *best practices* uit te wisselen. Het ontvangt voor 2013-2014 een subsidiebijdrage van het ministerie van SZW. Daarnaast bestaat het programma Aanpak Uitbuiting Roma kinderen. Dit programma kent een integrale aanpak gericht op families via pilotprojecten in vier gemeenten. Overwogen wordt om het in 2014 tot en met 2016 uit te breiden naar meer gemeenten.

### *Integrale benadering*

De gevolgen van migratie en mensen die in de marge van de samenleving overleven, is niet tijd- of landgebonden. Daarom bestaan er al veel maatregelen om dit in goede banen te leiden en aan te pakken. Wat nieuw is, is dat het EU-burgers betreft, die zich – mede onder de vlag van het vrij verkeer - op deze manier proberen te handhaven. Het komt voor dat EU-burgers er in Nederland achter komen dat het niet lukt om op reguliere wijze hun bestaan op te bouwen.<sup>4</sup> Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat het regelmatig voorkomt dat deze mensen switchen tussen diverse vormen van overlevingsstrategieën om zich in Nederland te kunnen handhaven, of dat ze verschillende strategieën tegelijkertijd toepassen om op die manier een inkomen bij elkaar te sprokkelen. Daarom is een integrale aanpak nodig.

Goede informatie over wat EU-burgers te wachten staat als zij naar Nederland komen kan bijdragen aan een regulier en fatsoenlijk bestaan. Door voorlichting te geven in de landen van herkomst, onder andere via de ambassades, arbeidsbureaus en lokale organisaties, worden (potentiële) migranten gewezen op de risico's die zij lopen als zij niet goed voorbereid naar Nederland komen. Ook is goede informatie van belang als de EU-burgers al in Nederland woonachtig zijn. Zo is in een aantal gemeenten een pilot gestart met de Participatieverklaring. Door het ondertekenen van de verklaring verklaren nieuwkomers kennis te hebben van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving, rechten en plichten en deze te begrijpen en te accepteren. Verder heeft de flyer en de bijbehorende brochure 'Nieuw in Nederland' primair voorlichting en bewegwijzering als doel. Dit informatie-materiaal helpt nieuwe arbeidsmigranten op weg in de Nederlandse samenleving. De brochure bevat basisinformatie over de rechten en plichten die het wonen en werken in Nederland met zich meebrengt. Een ander belangrijk instrument om mensen met problemen, die reeds in Nederland zijn,

---

<sup>3</sup> De zogenaamde "Roma-gemeenten" zijn de gemeenten, die gezamenlijk het Landelijk Platform Roma gemeenten vormen, namelijk: Amsterdam Zuid-Oost, Capelle aan den IJssel, Ede, Enschede, Lelystad, Nieuwegein, Oldenzaal, 's-Hertogenbosch, Utrecht, Nuenen en Veldhoven.

<sup>4</sup> In sommige gevallen werken gemeenten samen met Stichting Barka aan vrijwillige terugkeer van dakloze, voornamelijk Poolse, EU-burgers.

te bereiken en te kunnen helpen zijn informatieloketten. Uit ervaringen van informatieloketten in eigen taal door zelforganisaties in Den Haag blijkt dat een derde van de mensen die naar dit loket komen te maken heeft met financiële problemen<sup>5</sup>. Financiële problemen hebben een groot aandeel in de oorzaak waarom migranten in de problemen komen en op een gegeven moment zelfs onzelfredzaam worden. Goede informatie en tijdige hulp zoals doorgeleiding naar ander werk, respectievelijk naar bonafide huisvesting en/of hulp bij vrijwillige terugkeer, kunnen voorkomen dat mensen schulden opbouwen en in een marginale positie terecht komen.

Op Europees niveau wordt getracht steun te genereren om in EU-verband de schaduwkanten van het vrije verkeer van werknemers aan te pakken. Daarnaast bestaan er diverse andere maatregelen op het gebied van registratie (o.a. pilot registratie eerste verblijfsadres) en participatie (o.a. oprichten landelijk netwerk van zelforganisaties en een centraal digitaal voorlichtingsdossier).

### *Lees- en gebruikswijzer*

Deze handreiking beschrijft genoemde maatregelen op landelijk niveau en richt zich daarnaast in het bijzonder op handelingsperspectieven voor gemeenten. In niet-grootstedelijke gebieden kunnen de knelpunten qua aard verschillen van de grootstedelijke vraagstukken en daarom vragen om andere handelingsperspectieven en mogelijke oplossingsrichtingen. In deze handreiking is aandacht voor beide gebieden. Er is in kaart gebracht welke mogelijkheden EU-migranten hebben om op informele wijze in hun levensonderhoud en huisvesting te voorzien en welke maatregelen gemeenten kunnen treffen om hiermee om te gaan. Per overlevingsstrategie is aangegeven wat deze overlevingsstrategie inhoudt, wat de maatschappelijke effecten ervan zijn en worden er bestaande maatregelen beschreven. Daarnaast is er aangegeven welke partijen betrokken zijn. De rol van de gemeente staat hierbij centraal. Zo is per strategie beschreven of de gemeente primair aan zet is om het vraagstuk aan te pakken. Indien dit niet het geval is, wordt aangegeven welke bijdrage ze zouden kunnen leveren. Bij sommige strategieën zijn aandachtspunten op de bestaande maatregelen benoemd. Hier zijn nieuwe instrumenten gewenst. Deze punten worden in het kader van de bredere aanpak op gebied van EU-arbeidsmigratie door de ministeries en gemeenten verder opgepakt.

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van deze handreiking, dan kunt u zich richten tot:

[SecretariaatArbeidsmigranten@minbzk.nl](mailto:SecretariaatArbeidsmigranten@minbzk.nl)

---

<sup>5</sup> Deze financiële problemen zijn vaak ontstaan door: verlies van werk of plotseling minder werken via uitzendbureaus of op oproep basis; onvoldoende kennis over sociale voorzieningen; uitbuiting via werkgever, malafide "belastingadviseurs" (meestal Pools of Bulgars) of via huisjesmelkers; geen GBA registratie; echtscheiding, huiselijk geweld of een gevangenisstraf.

## A. Levensonderhoud

Onderstaande overlevingsstrategieën van niet-zelfredzame EU-burgers hangen deels met elkaar samen. Wanneer er te weinig geld wordt verdiend door actief te zijn in de ene vorm van levensonderhoud, kan er worden overgegaan op een andere vorm, of op een combinatie van verschillende vormen van levensonderhoud. Niet alle strategieën komen evenveel voor en ook hebben ze niet dezelfde impact. Het is zaak ervoor te zorgen dat EU-burgers die gebruik maken van deze strategieën om structureel in hun levensonderhoud te kunnen voorzien, dit niet in plaats stellen van regulier werk, waarbij de kans op marginalisering zich voordoet. Echter, het is voor hen soms lastig om zonder hulp te komen tot regulier werk. In sommige gevallen wordt er gestuurd op een vrijwillige terugkeer naar hun herkomstland.

## Bedelarij en straatmuziek

### *Beknopt*

In sommige gemeenten is sprake van een toename van het aantal bedelaars en straatmuzikanten. Dit gaat dikwijls gepaard met overlast voor ondernemers en bewoners. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) biedt voor gemeenten een mogelijkheid om hier tegen op te treden. Zo kan er een verbod ingesteld worden op bedelarij en het maken van straatmuziek. Gemeente Den Haag en Rotterdam hebben op deze wijze een toename van het aantal bedelaars en straatmuzikanten in een vroegtijdig stadium aangepakt en het lijkt zijn vruchten af te werpen; bedelaars en muzikanten zijn niet meer aanwezig op de tijdstippen en locaties zoals aangegeven in de APV van de betreffende gemeentes.

### *Maatschappelijk vraagstuk*

De toename van het aantal bedelaars en straatmuzikanten kan zorgen voor overlast voor ondernemers en bewoners. Mensen kunnen zich bedreigd voelen en het kan nadelen opleveren voor winkeliers, horeca en andere ondernemers. Er zijn ook vermoedens dat 'bemiddelaars' mensen dwingen tot bedelarij of straatmuziek en dat men daarbij een (flink) deel van het geld moet afstaan aan deze 'bemiddelaars'. Er zijn vooralsnog geen bewijzen voor georganiseerdheid achter bedelarij in Nederland. Wel stelt Dina Siegel (hoogleraar in de criminologie aan de Universiteit van Utrecht) dat Nederland zich met voorbereiden op toename van het aantal gevallen van georganiseerde bedelarij.<sup>6</sup>

### *Primaire actoren*

De gemeente is de primaire actor; zij zijn de regelgever. Ook mogen Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA) van de gemeente handhaven met betrekking tot straatmuzikanten. De politie handhaaft zowel op het verbod voor bedelarij als straatmuziek. Zij treedt op tegen overtredingen van wet- en regelgeving, waaronder de APV.

### *Bestaande maatregelen*

Gemeenten hebben de mogelijkheid om door middel van regelgeving in de APV op te treden tegen ondervonden overlast, veroorzaakt door bedelaars en straatmuzikanten. De politie en gemeentelijke handhavers kunnen op basis van de APV handhaven. Gemeente Den Haag heeft in de APV aangegeven op welke tijdstippen en locaties bedelen<sup>7</sup> en het ten gehore brengen van straatmuziek<sup>8</sup> verboden is. Gemeente Rotterdam heeft bedelarij in de gehele stad verboden<sup>9</sup>.

De reden tot gebruik van de APV is dat sinds de strafbaarstelling van bedelarij in 2000 uit het Wetboek van Strafrecht is verdwenen, de politie nauwelijks over middelen beschikte om hier tegen op te treden. Dat de regelgeving in Den Haag ook van kracht is op het maken van straatmuziek, is ingegeven door ervaringen dat wanneer er alleen sprake is van een bedelverbod, men gebruik maakte van een instrument, zodat het geschaard kon worden onder de noemer 'straatmuziek'. In de gemeente Rotterdam heeft de burgemeester straten aangewezen waar het verboden is om straatmuziek te maken. Hij kan hiervoor ontheffing verlenen.

---

<sup>6</sup> Dina Siegel (2013), Mobiel banditisme; Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland (p.5).

<sup>7</sup> artikel 2:52 APV

<sup>8</sup> artikel 2:9 APV

<sup>9</sup> artikel 2:65 APV

De gemeente Den Haag evalueert het effect van het bedelverbod in mei 2014. Op het eerste gezicht lijkt het verbod het bedoelde effect te hebben; van overlast door bedelaars en straatmuzikanten is geen sprake meer en bedelarij is nagenoeg uit het Haagse straatbeeld verdwenen. Ook in de gemeente Rotterdam is het bedel- en straatmuziekverbod een effectief handhavingsinstrument om deze vormen van overlast in het publieke domein adequaat aan te kunnen pakken.

#### *Aandachtspunten*

Handhaving kost capaciteit vanuit de gemeente en politie. Inzet van extra capaciteit op handhaving van een bedel- en straatmuziekverbod vergt daarom afweging met andere handhavingsprioriteiten.



## **Straatkrantverkoop**

### *Beknopt*

Straatkranten worden voornamelijk in een aantal grotere steden verkocht. Dit gebeurt in principe door dak- en thuislozen als onderdeel van een traject om hun zelfredzaamheid te vergroten. Dit is geen probleem, zolang de verkopers ook daadwerkelijk dak- en thuislozen zijn die de verkoop van de straatkrant gebruiken als opstap naar regulier werk. Echter, er moet worden voorkomen dat de verkopers deze vorm van geld verdienen aanhouden om structureel in hun levensonderhoud te voorzien. Een ander fenomeen is dat er naast de reguliere straatkrant ook zelfgedrukte kranten worden verkocht en dat er neppasjes in omloop zijn. De verkoop van straatkranten valt onder de grondwettelijke vrijheid van pers en vrijheid van meningsuiting (art 7:1) en is daardoor niet zomaar te verbieden. Het college zou oneigenlijk gebruik kunnen beperken door een verbod in te stellen op door het college aangewezen openbare plaatsen of voor bepaalde dagen en uren (art. 5:16 modelbepaling van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)). Echter, dit zou ook de verkoop van door de gemeenten erkende straatkranten belemmeren.

### *Maatschappelijk vraagstuk*

Het verkopen van de straatkrant is vooral bedoeld om dak- en thuislozen meer verantwoordelijkheid te geven voor hun eigen leven. Echter, voor een aantal (meestal niet dak- en thuisloze) EU-burgers lijkt dit een reguliere en duurzame vorm van overleven te zijn geworden, waarbij het risico op marginalisering groot is. In zowel Den Haag als Rotterdam worden er naast het StraatNieuws ook zelfgedrukte kranten verkocht en zijn neppasjes in omloop. Deze zelfgedrukte kranten en neppasjes worden door verschillende organisaties aangeboden. Deze verkopers zijn concurrenten van de verkopers van het StraatNieuws en tegelijkertijd moeten zij een groot deel van de opbrengst afstaan aan de achterliggende organisaties.

### *Primaire actoren*

De primaire actoren zijn de organisaties waarbij de straatkrantverkopers hun straatkrant kunnen inkopen, zoals de Kessler Stichting in Den Haag en het Leger des Heils.

### *Bestaande maatregelen*

#### **Keurmerk**

De bonafide Nederlandse straatkranten Straatnieuws (Utrecht), Straatjournaal (Haarlem), Z! (Amsterdam) en Haags Straatnieuws (Den Haag) voeren vanaf november 2011 een keurmerk op hun cover. Sinds maart 2012 geldt dit ook voor straatkrant De Riepe (Groningen, Friesland en Drenthe). Het keurmerk garandeert dat de straatkrant wordt gemaakt zonder winstoogmerk, geen structurele subsidie krijgt, lokaal wordt verspreid door geregistreerde verkopers, lid is van het International Network of Street Papers (INSP) en kwalitatief hoogwaardige journalistiek biedt. Om verkoop van zelfgedrukte kranten te beperken, wordt in Rotterdam vanaf najaar 2013 het Straatnieuws verkocht.

#### **Alleen Straatnieuws wordt door gemeenten erkend (Randstad)**

In Rotterdam, Den Haag, Westland, Zoetermeer, Delft e.o. wordt het StraatNieuws verkocht door dak- en thuislozen. Om de krant te mogen verkopen moet de verkoper ingeschreven staan bij organisaties zoals de Kessler Stichting, het Leger des Heils of de gemeente. Het dragen van een pas (twee maanden geldig) houdt in dat de verkoper gescreend is. Verkopers mogen geen andere

kranten dan alleen Straatnieuws verkopen en elke verkoper moet minimaal 75 kranten per maand afnemen om bedelen en lege standplaatsen te voorkomen. Een derde van de opbrengst mogen zij zelf houden.

### *Aandachtspunten*

- Er bestaat een ventverbod, maar daarvan is het venten met gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard als bedoeld in artikel 7:1 van de grondwet expliciet uitgesloten<sup>10</sup>. In dezelfde lijn vermeldt de VNG in haar modelbepaling: “de verkoop van daklozenkranten is noch venten noch collecteren<sup>11</sup>”. Kenmerkend voor het venten is dat de venter de goederen of diensten steeds op een andere plaats aanbiedt en dat hij alleen op een bepaalde plaats blijft staan voor het bedienen van zijn klanten. Dit is het verschil met de standplaatsvergunning, want daar is juist sprake van straathandel vanaf een vaste plaats. Op basis van deze uitspraken is de verkoop van de straatkrant niet aan te pakken door middel van het ventverbod.
- Ook in de APV aangaande de standplaatsvergunning (APV 5.2.3.) is aangegeven dat gestelde verbod niet geldt “ten aanzien van het uitgestald hebben van gedrukte of geschreven stukken waarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet”.
- Het instellen van een verbod op de verkoop van een straatkrant, door middel van een gebiedsontzegging, zou niet alleen de verkoop van de illegale krant tegengaan, maar tegelijkertijd de verkoop van de legale krant.
- Onbekendheid van de koper met de ins en outs van de legale straatkrant.

---

<sup>10</sup> Voorbeeldnotificatie voor artikel 5:15 algemene plaatselijke verordening (venten) volgens de modelverordening VNG (p.3).[http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2011\\_lbr/ECGR\\_U201100067\\_bijlagen/Notificatieformulier%20B%20venten.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2011_lbr/ECGR_U201100067_bijlagen/Notificatieformulier%20B%20venten.pdf)

<sup>11</sup>[http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.vng.nl%2Ffiles%2Fvng%2Fvng%2FDocumenten%2Fvngdocumenten%2F2008\\_lbr%2FAPV%2520toelichting%2520versie%2520definitief%2520110608.doc](http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.vng.nl%2Ffiles%2Fvng%2Fvng%2FDocumenten%2Fvngdocumenten%2F2008_lbr%2FAPV%2520toelichting%2520versie%2520definitief%2520110608.doc)

## Criminaliteit en overlast door individuele EU-burgers

### *Beknopt*

Criminaliteit en overlastovertredingen door individuele EU-migranten vormen vanuit macro perspectief gezien in omvang voor zover bekend geen bovengemiddeld veiligheidsprobleem, maar kunnen op micro niveau grote impact hebben op de leefomgeving.<sup>12</sup> Eén persoon met verslavings- en/of psychische problematiek kan, mede vanwege het feit dat de mogelijkheden voor verblijfsbeëindiging en toegang tot de zorg voor deze personen beperkt zijn, een grote druk leggen op de leefomgeving in de kwetsbare wijken en de toezichthoudende en handhavende partijen. Dit zelfde geldt voor de impact van één veelpleger. De meest voorkomende delicten gepleegd door EU-burgers liggen op het vlak van vermogenscriminaliteit (o.a. verschillende vormen van diefstal, zakken- en tassenrollerij, oplichting), APV-overtredingen (wildplassen, openbare dronkenschap, slapen in portieken) en verkeersovertredingen (rijden onder invloed, zonder rijbewijs).

Deze delicten worden in eerste instantie binnen de bestaande handhavingsmaatregelen van politie en gemeenten aangepakt. Belangrijke noties hierbij zijn dat:

1. het in dit kader niet gaat om georganiseerde misdaad; veelal worden de strafbare feiten gepleegd om in eigen levensonderhoud te kunnen voorzien (de zogenoemde overlevingscriminaliteit);
2. criminaliteit en overtredingen ook kunnen leiden tot overlast voor de omgeving;
3. het gaat om een gedifferentieerde problematiek waarbij er zou moeten worden ingezoomd op herkomstland en -groep voor het meest effectieve beleid; en
4. indien een individu zeer regelmatig in aanraking is geweest met de politie wegens het plegen van strafbare feiten er beleid is ontwikkeld dat gericht is op zowel vrijwillige terugkeer als actieve beëindiging van het rechtmatig verblijf.<sup>13</sup>

### *Maatschappelijk vraagstuk*

Criminaliteit en overtredingen leggen vooral druk op kwetsbare wijken, markten en uitgaans- en winkelgebieden. Het vraagt extra inzet van toezichthoudende en handhavende partijen, hetgeen zowel capaciteit als financiële middelen vraagt. De ervaren overlast kan ook leiden tot verminderd draagvlak voor het vrije verkeer binnen de EU.

### *Primaire actoren*

De politie is de primaire actor om op te treden tegen criminaliteit. Gemeenten hebben een regierol op gebied van veiligheid voor hun gemeente, alsmede op gebied van het tegengaan van overlast.

### *Bestaande maatregelen*

#### **Bestaande maatregelen strafrecht**

Voor de aanpak van criminaliteit, APV-overtredingen en overlast kunnen bestaande mogelijkheden en instrumenten van de politie en gemeenten worden gebruikt. Daaronder vallen onder meer:

- APV en Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (bij overtredingen en overlast op straat).
- Reguliere strafrechtketen (bij criminele activiteiten)

---

<sup>12</sup> 'De schaduwzijden van de nieuwe arbeidsmigratie', E. Snel e.a., 2011

<sup>13</sup> Zie knelpunt 'verblijfsbeëindiging'

### **Maatregelen vreemdelingenketen en beleid gericht op terugkeer**

EU-burgers kunnen vrijwillig terugkeren onder eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast is er sinds 2011 een samenwerkingsverband tussen de gemeenten (G4) en de Poolse stichting Barka voor georganiseerde vrijwillige terugkeer. Meer informatie over de activiteiten van Barka is te vinden in het hoofdstuk Dakloosheid (zie pagina 31). Sinds de start van de samenwerking tussen gemeenten en Barka keerden in totaal ongeveer 390 EU-burgers met hulp van Barka vrijwillig terug naar het land van herkomst. In 73% van de gevallen ging het om Poolse EU-burgers.

### **Verblijfsbeëindiging**

Een EU-burger heeft rechtmatig verblijf indien de EU-burger voldoet aan de voorwaarden (o.a. voldoende middelen van bestaan) van de richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38). Indien de EU-burger niet aan de voorwaarden voldoet, stelt de IND vast dat het verblijf onrechtmatig is en dient de EU-burger Nederland te verlaten. Indien de EU-burger niet vrijwillig vertrekt, kan gedwongen vertrek aan de orde zijn.

In februari 2012 zijn het ministerie van V&J (toen nog het ministerie van BZK), de G4 gemeenten en de Vreemdelingenpolitie een pilot gestart met een nieuwe werkwijze gericht op het tegengaan van overlast die wordt veroorzaakt door EU-burgers. Het betreft hier EU-burgers die zeer regelmatig in aanraking zijn geweest met de politie wegens verstoring van de openbare orde, zoals openbare dronkenschap en bedelen. In de pilot wordt door deze EU-burger door de (vreemdelingen)politie gemeld aan de IND. De IND onderzoekt in deze gevallen of deze EU-burgers überhaupt rechtmatig verblijf hebben in Nederland, door te toetsen of de EU-burger beschikt over voldoende middelen van bestaan

In 2012 werd, op basis van deze toets, in het kader van deze pilot het verblijfsrecht van 60 EU-burgers ingetrokken. In de periode januari 2013 tot en met juni 2013 werd in 30 gevallen het verblijfsrecht ingetrokken. De pilot wordt op dit moment geëvalueerd. Op basis van de evaluatie worden de mogelijkheden voor een landelijk uitrolbare werkwijze verkend.

### **Ongewenstverklaring**

De Nederlandse overheid heeft de mogelijkheid om een EU-burger ongewenst te verklaren. Ongewenstverklaring is uitsluitend mogelijk indien het persoonlijke gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Hiervan kan sprake zijn indien de EU-burger is veroordeeld voor ernstige misdrijven. Daarnaast kan hiervan sprake zijn indien de EU-burger is veroordeeld wegens het veelvuldig plegen van lichte misdrijven, terwijl de afzonderlijke delicten niet zwaar genoeg zijn voor een ongewenstverklaring. De IND, die belast is met de praktische uitvoering hiervan, dient bij de beoordeling van de ongewenstverklaring in het bijzonder rekening te houden met de duur van het verblijf van betrokkene in Nederland, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in Nederland en met de mate waarin hij bindingen heeft met het land van herkomst.

### **Preventieve aanpak**

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de aanpak en preventie van criminaliteit en overtredingen en de daarbij optredende overlast. Daartoe worden verschillende activiteiten ingezet. Zo zetten de

gemeenten Den Haag en Rotterdam in op preventie van onder andere zakkenrollerij, winkeldiefstal, , overvallen (Donkere Dagen Offensief), woninginbraken, woningovervallen, fietsendiefstal, babbeltrucs. Enkele Buurtpreventie- en interventieteams worden opgeleid voor het geven van preventieadviezen. Winkelgebieden en bedrijventerreinen kunnen voor het verkrijgen van het Keurmerk Veilig Ondernemen procesondersteuning krijgen. Voor burgers bestaat het Politie Keurmerk Veilig Wonen. Verdere informatie hierover kunt u vinden op: [www.politiekeurmerk.nl](http://www.politiekeurmerk.nl) en [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).

### **Aandachtspunten**

- Overgrote deel van de EU-migranten die criminaliteit en overtredingen plegen, staat niet ingeschreven in GBA, waardoor we geen goed zicht hebben op aantallen, woonplaats en identiteit. Bovendien biedt dit geen mogelijkheid om hen boetes te sturen en te dagvaarden. Er loopt een aanpak om de registratie te verbeteren.<sup>14</sup>
- Voor de plegers van criminaliteit geldt dat het een zeer mobiele groep betreft. De vluchtige 'verblijfsstatus' maakt het voor de keten lastig zicht te krijgen op en contact te leggen met deze personen. Hierdoor is handhavend optreden moeilijk.

### **Aandachtspunt verblijfsbeëindiging**

Op 18 juni 2013 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over de vraag wanneer EU-burgers vanwege de door hen begane feiten een "ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen". In deze specifieke zaak gaat het, gezien de zware alcoholproblematiek, het zwervend bestaan en tien veroordelingen (korte straffen) wegens winkeldiefstal, om een schoolvoorbeeld van de EU-veelpleger.

In deze jurisprudentie heeft de Raad van State een groot belang gehecht aan een deugdelijke motivering van het criterium voor ongewenstverklaring. Er dient voort rekening mee te worden gehouden dat de drempel voor ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging met deze uitspraak is verhoogd, en derhalve in minder gevallen kan worden overgegaan tot verblijfsbeëindiging.

In het licht van de genoemde jurisprudentie, in combinatie met het EU-rechtelijke kader is beëindiging van het rechtmatig verblijf en ongewenstverklaring van EU-burgers per definitie complex. In het kader van het voorgaande, werken de strafrechtketen en de vreemdelingenketen momenteel samen om zo effectief mogelijk gebruik te maken van het bestaande instrumentarium voor de aanpak van overlastgevers en /of veelplegende EU-burgers.

Hoewel de jurisprudentie het moeilijker heeft gemaakt om veelplegers ongewenst te verklaren, is het nog steeds mogelijk. De IND neemt dan ook nog steeds verzoeken tot ongewenstverklaring in behandeling. Indien ongewenstverklaring niet mogelijk blijkt te zijn, zet de IND in op verblijfsbeëindiging.

Zowel verblijfsbeëindiging als ongewenstverklaring vereisen een individuele belangenafweging. Het is daarom van belang dat de IND over zoveel mogelijk relevante informatie beschikt om de situatie van de EU-burger te kunnen beoordelen.

### **Niet kunnen innen van (parkeer)boetes**

Er zijn drie soorten boetes die ingezet kunnen worden met specifieke knelpunten. Dit betreft:

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 29407 175

- a) Naheffingsaanslag parkeerbelasting, opgelegd door de stadswachten wanneer er geen of onvoldoende parkeergeld is betaald. Het knelpunt hierbij is een mogelijk gebrek aan informatie over de kentekenhouders. Zonder die informatie kan er geen inning plaatsvinden.
- b) Boetes foutparkeren, opgelegd door stadswachten (boa's) en de politie<sup>15</sup> op basis van Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV) ook 'Wet Mulderboete' genoemd (= landelijke regelgeving). Het knelpunt hierbij is dat wanneer een staande houding niet mogelijk is, er nog geen kentekenuitwisseling plaatsvindt andere Europese landen dan Duitsland, België en Zwitserland.
- c) Strafbeschikking of politiestrafbeschikking<sup>16</sup>, opgelegd door stadswachten (boa's) en politie<sup>17</sup>, op basis van de Wet OM-afdoening (= landelijke regelgeving)<sup>18</sup>. Een verdachte kan bij een staandehouding de boete direct betalen naar aanleiding van een aankondiging van de strafbeschikking. Uitgangspunt hierbij is dat alleen in bijzondere gevallen contante betaling wordt toegestaan. Daarvan is sprake als de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, maar wel een adres in het buitenland.

Meer informatie over het niet kunnen innen van (parkeer)boetes is te vinden op:

<http://www.flexwonenarbeidsmigranten.nl>

---

<sup>15</sup> Boa's alleen t.a.v. parkeren en stilstaand verkeer, politie ook t.a.v. rijdend verkeer, bv. snelheid en een gordel.

<sup>16</sup> Betreft boetes voor bv. wildplassen, afval op straat gooien en hond niet aanlijnen.

<sup>17</sup> Boa's alleen t.a.v. 'lichtere' overtredingen en politie ook t.a.v. 'zwaardere overtredingen' bv. drugsoverlast en prostitutie

<sup>18</sup> Betreft een landelijke regelgeving, maar zijn (veelal) strafbaar gesteld in lokale verordening (APV Rotterdam).

## Mobiel banditisme

### *Beknopt*

Mobiel banditisme wordt op Europees niveau gedefinieerd als: “Een mobiele (rondtrekkende) dadergroep is een vereniging van daders die zich stelselmatig verrijken middels vermogenscriminaliteit of fraude, een breed scala aan operaties uitvoeren en internationaal actief zijn.”<sup>19</sup> Zoals uit de definitie blijkt plegen mobiele bendes een breed scala aan vermogensdelicten: vooral winkeldiefstallen, inbraken in woningen en bedrijven, oplichting, skimming, zakkenrollen, diefstal van metalen (met name koperdiefstal), ladingdiefstal, voertuigdiefstal en diefstal op bouwplaatsen.

### *Maatschappelijk vraagstuk*

Criminaliteit zorgt voor een gevoel van onveiligheid in de samenleving. Het vraagt veel inzet van toezichthoudende en handhavende partijen, hetgeen zowel capaciteit als financiële middelen vraagt.

### *Primaire actoren*

De politie is de primaire actor om op te treden tegen criminaliteit. Gemeenten kunnen medewerking verlenen door bijvoorbeeld een signaalfunctie te vervullen. Ook kunnen ze in gesprek gaan met landelijke actoren, eigen politie en OM over wat en hoe ze als gemeente kunnen bijdragen.

### *Bestaande maatregelen*

#### **Integrale aanpak van mobiel banditisme**

Uit analyse van het KLPD blijkt dat het niet zo zeer vaste groepen betreffen, maar eerder netwerken van personen die in wisselende samenstelling misdrijven plegen. Er is sprake van een grote ‘actieradius’ waarbij grenzen van gemeenten en regio’s overschreden worden. Mobiel banditisme wordt gekenmerkt door zowel een grote diversiteit, als door grote dynamiek; de groep verplaatst zich makkelijk naar gebieden en landen waar criminele kansen lijken te zijn of waar de risico’s beperkt lijken te zijn in termen als bestraffing en pakkans. Mobiele bendes plegen een breed scala aan vermogensdelicten: vooral winkeldiefstallen, inbraken in woningen en bedrijven, oplichting, skimming, zakkenrollen, diefstal van metalen (met name koperdiefstal), ladingdiefstal, voertuigdiefstal en diefstal op bouwplaatsen. Veelal kan niet inzichtelijk gemaakt worden dat de criminaliteit door mobiele bendes is gepleegd. Wel valt uit de analyse van politiecijfers uit 2012 te concluderen dat er in sinds 2010 fors meer EU-burgers verdachten zijn aangehouden en dat een groot gedeelte is aangehouden voor een vermogensdelict. Maar nog in (te) veel gevallen worden de daders niet gepakt, of kan er geen direct verband worden gelegd tussen afzonderlijke gepleegde (lichtere) delicten en een specifieke dadergroep. Daardoor is het lastig de totale schade te becijferen die aangericht wordt door mobiele bendes. Wel zijn er aanwijzingen dat de totale schade door deze groepen groot is<sup>20</sup>. Mobiel banditisme betreft geen arbeidsmigranten, maar Europese netwerken van personen die in wisselende samenstellingen misdrijven plegen. Arbeidsmigranten zijn er wel vaak direct of indirect bij betrokken, o.a. door het geven van onderdak, heling of opslag gestolen goederen.

---

<sup>19</sup> Conclusies van de Raad van de Europese Unie, 2 en 3 december 2010. In dit actieplan worden de termen ‘mobiele bendes’ en ‘mobiel banditisme’ aangehouden.

<sup>20</sup> In het onderzoek *Itinerant groups target stores in European Union* (2009), dat in opdracht van Detailhandel Nederland is uitgevoerd, wordt becijferd dat alleen al winkeliers in Europa jaarlijks € 7,6 miljard schade lijden, waarvan € 250 miljoen in Nederland.

Er is sinds mei 2012 een integraal actieplan tegen mobiele bendes in uitvoering, dat een groot aantal acties van publieke en private partners omvat en een integrale aanpak voorstaat met vele acties op het terrein van preventie, repressie en tegenhouden alsmede de oprichting van een Gemeenschappelijke Informatie Organisatie (GIO) voor de informatie-uitwisseling over mobiele bendes tussen het bedrijfsleven en de politie<sup>21</sup>. De politie zal de integrale aanpak van mobiel banditisme continueren en op onderdelen intensiveren en blijven bijdragen aan een offensieve dadergerichte strategie. Daartoe zal zij snel en adequaat gegevens uitwisselen, zowel op nationaal niveau als met buitenlandse politiediensten en internationale organisaties.

De politie-aanpak van mobiele bandieten bestaat uit 3 onderdelen, namelijk het a) identificeren van mobiele bendes en versterken informatie gestuurde aanpak door politie en partners, b) verstoren en frustreren van mobiele bendes in Nederland en c) versterken van de ketenaanpak mobiel banditisme.

Verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland (en die vermoedelijk lid zijn van een mobiele bende) worden zoveel mogelijk vastgehouden zodat afdoening via snelrecht leidt tot lik op stuk beleid. De ketenaanpak wordt ook afgestemd met het ZSM-traject<sup>22</sup>.

Daarnaast zijn de gemeenten Den Haag en Rotterdam in gesprek met het ministerie van V&J om te inventariseren wat er speelt en welke bijdrage zij kunnen leveren. Hierbij maken zij gebruik van het barrièremodel dat V&J gebruiken in hun integrale aanpak van mobiele bendes.

### **Programma High Impact Crime**

Het programma High Impact Crime (HIC) richt zich op overvallen, straatroof, woninginbraken en geweld. In 2013 is het aantal delicten in deze categorieën gedaald en is tegelijkertijd de pakkans gestegen<sup>23</sup>.

### **Heling**

Specifiek voor de aanpak van heling is het digitale opkopersregister ontwikkeld, dat op basis van artikel 437 wetboek van Strafrecht dienen handelaren in gebruikte of ongeregelde goederen een opkopersregister bij te houden. Het Uitvoeringsbesluit bij artikel 437Sr bepaalt dat volgnummer, omschrijving van het goed, datum van aankoop, de prijs, de NAW-gegevens van de aanbieder en specifiek voor koper(legeringen) het type, nummer en land van herkomst van het ID-bewijs in het register genoteerd dienen te worden. Deze verplichting is ingevoerd om heling beter te kunnen bestrijden; als gestolen goederen in de handel blijken te zijn gebracht, is de identiteit van de aanbieder in principe meteen bekend. De praktijk is echter weerbarstiger: veel opkopers registreren niet of onvolledig en de handhaving laat te wensen over. Daarom heeft de politie van (toen nog) Noord- en Oost-Gelderland het digitale opkopersregister (DOR) ontwikkeld en in 2011 beproefd in Apeldoorn. Het register is aangesloten op de database van stopheling, dat door de politie gevuld wordt met gestolen goederen. In het eerste half jaar zijn meerdere operationele successen geboekt. DOR leverde circa 100 hits op van verdachten van diefstal. In totaal werden 44 verdachten aangehouden en 68 zaken opgelost. Vanwege dit succes heeft de politie in 2013 een projectleider

---

<sup>21</sup> Voor meer informatie over de nationale en internationale aanpak van mobiele bendes zie: Kamerstukken II, 2013-2014, 29 911, nrs. 85 en 87 en Kamerstukken II, 2011-2012, 29 911, nrs 62 en 64.

<sup>22</sup> ZSM de werkwijze waarbinnen zaken zeer snel worden afgehandeld door politie, OM en andere ketenpartners

<sup>23</sup> Zie ondermeer brief minister V&J, 5-7-2013, kamerstukken 29279-165



aangesteld voor de landelijke implementatie van DOR. Op 12 juni 2013 heeft de minister van Veiligheid en Justitie in het AO woninginbraken aangegeven een landelijke uitrol te wensen. Inmiddels worden er in negen eenheden pilots DOR gedraaid. Er zijn 53 gemeenten aangesloten en ruim 550 opkopers (stand van zaken december 2013). DOR kan een belangrijk instrument vormen om heling beter te bestrijden en daarbij een meerwaarde hebben voor de aanpak van overvallen, straatroof, woning- en bedrijfsinbraken, voertuigcriminaliteit, fietsdiefstal en winkeldiefstal, zeker wanneer DOR gekoppeld wordt aan bestaande diefstalregisters.

### ***Wat hebben gemeenten aan deze aanpak?***

Het grondgebied van de gemeenten is het werkgebied van mobiele bendes. Slachtoffers van mobiele bendes zijn dus per definitie inwoners en ondernemers van gemeenten. Hoe effectiever de aanpak van dit fenomeen op lokaal en (inter)nationaal niveau hoe kleiner de (im)materiële schade voor gemeenten en haar bewoners/ondernemers is.

### ***Wat kunnen gemeenten bijdragen?***

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de aanpak en preventie van criminaliteit. In de voorgaande paragraaf over 'Criminaliteit en overlast door individuele EU-burgers' is hierop ingegaan. Ook voor de aanpak van mobiele bendes kunnen gemeenten een belangrijke rol vervullen. Deze is vooral gelegen in het aanpakken van de faciliteerders van mobiele bendes. Voor EU-burgers die speciaal naar Nederland komen om delicten te plegen, is een barrièremodel ontwikkeld dat zeven thema's onderscheiden:

1. binnenkomst in Nederland (per vliegtuig, met de bus of eigen vervoer)
2. verblijf (bij landgenoten, maar ook in vakantieparken, hotels)
3. vervoer (autodiefstal, maar ook misbruik van huurauto's)
4. voorbereiding van delictpleging (bijvoorbeeld aanschaf materiaal bij bouwmarkten)
5. opslag van gestolen goederen (bij landgenoten, maar ook in leegstaande bedrijfsruimtes)
6. vervoer, afzet en handel (onder meer via de zwarte markten)
7. witwassen van de opbrengst

Vooraf op het terrein van verblijf, opslag en heling kunnen gemeenten preventieve maatregelen treffen. Er wordt, onder andere door gemeente Rotterdam onderzocht op welke wijze dat het beste zou kunnen; welke signalen waar aan te leveren. Maatregelen op het terrein van verblijf en in het verlengde daarvan de opslag van gestolen goederen komen in het hierna volgende deel over huisvesting aan de orde.

### ***Aandachtspunten***

In het actieplan 'Integrale aanpak van mobile banditisme 2012-2015' worden knelpunten benoemd, waarvoor dit actieplan oplossingen gaat aandragen.

- Inzicht verkrijgen in deze groep is moeilijk: bij lokale aangiftes wordt niet aangegeven dat het mogelijk mobiel banditisme betreft. Verband tussen gepleegde (lichte) delicten en specifieke dadergroep kan vaak niet worden gelegd. Hierdoor is het ook lastig om totale omvang en schade te schatten.
- Veranderlijkheid en verscheidenheid van de groepen bemoeilijkt ook het verkrijgen van inzicht.

In het actieplan “Integrale aanpak van mobiele banditisme 2012-2015”<sup>24</sup> worden de volgende knelpunten genoemd:

*a. Delictgericht in plaats van persoonsgerichte aanpak*

Door de delictgerichte focus blijven veel daders beneden het ‘maaiveld’. De focus van politie en justitie ligt onvoldoende op het fenomeen mobiel banditisme, waardoor de aanpak niet samenhangend genoeg is. Aanhoudingen, aangiftes en informatie van (kleinere) delicten door heel het land worden niet met elkaar in verband gebracht. Daardoor wordt het georganiseerde (internationale) karakter van deze delicten niet (h)erkend. Met de komst van de Nationale Politie en de inrichting van een landelijke Intelligencevoorziening bij de politie wordt beoogd meer zicht te krijgen op mobiele bendes.

*b. Te weinig prioriteit in opsporing*

Wanneer het georganiseerde karakter van de plegers van de delicten wel wordt (h)erkend, dan krijgen deze mobiele bendes door prioriteitstelling in de opsporing vaak te weinig repressieve aandacht. Via de Intelligencevoorziening i.o. bij de politie wordt beter zicht op mobiele bendes gekoppeld aan opsporing en betekenisvolle interventies door de politie-eenheden.

*c. Geen eenduidige reactie na aanhouding*

Gebleken is dat de aanpak door politie en justitie na een aanhouding op heterdaad verschilt. Specifiek bij mobiele dadergroepen, die voornamelijk uit het buitenland afkomstig zijn, is heenzening met een dagvaarding ongewenst. De verdachte maakt zich immers over de grens uit de voeten. Hier ontbreekt – voor zover mogelijk binnen de wettelijke kaders – een eenduidige, landelijke aanpak in de strafrechtketen. Onder regie van VenJ wordt gewerkt aan de verbetering van de ketenaanpak.

*d. Onvoldoende samenhang in informatie*

Er bestaat geen goed beeld van de criminaliteit die door mobiele bendes wordt aangericht. Waardevolle informatie bij het bedrijfsleven over verdachten komt soms niet ter kennis van politie, justitie en andere overheidsdiensten. Ook wordt waardevolle informatie tussen bedrijven niet of in onvoldoende mate gedeeld. Daarnaast worden binnen de politiestructuren landelijk opererende en stelselmatige daders en verdachten niet direct zichtbaar en is er geen zicht op antecedenten in het land van herkomst of in andere landen waar verdachten actief kunnen zijn. Dit wordt niet alleen via de Intelligencevoorziening i.o. opgepakt, maar ook via de Gemeenschappelijke Informatie Organisatie (GIO), die in januari 2014 is opgericht en waar winkelketens en vervoersbedrijven informatie delen over mobiele bendes ten behoeve van de opsporing en het zelf treffen van preventieve maatregelen.<sup>25</sup>

*e. Leemtes in preventie*

Er zijn leemtes waar het gaat om het gezamenlijk of collectief organiseren van maatregelen op een niveau dat de individuele vestiging of woning overstijgt. Denk hierbij aan collectieve winkelsurveillance of collectieve camerabeveiliging. Een betere beveiliging van winkels kan gestimuleerd worden door de invoering van een keurmerk. Ook kan de alertheid op diverse vlakken

---

<sup>24</sup> Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing – Taskforce Criminaliteit tegen Bedrijven, concept juli 2012

<sup>25</sup> Voor meer informatie: [gio@secman.nl](mailto:gio@secman.nl)

worden vergroot om afwijkende patronen sneller te herkennen en hier actie op te ondernemen. De gemeente kan preventie stimuleren via onder meer het Keurmerk Veilig Ondernemen en het Keurmerk Veilig Wonen (zie ook het hoofdstuk 'Criminaliteit en overlast door individuele EU-burgers').

## Sociale zekerheid

### *Beknopt*

Door de EU-arbeidsmigranten wordt een stijgend beroep gedaan op sociale zekerheid. In een aantal situaties kan er, in termen van de EU-richtlijn Vrij verkeer van personen (2004/38/EG), sprake zijn van een onredelijk beroep op bijstand (WWB). Dat kan leiden tot verblijfsbeëindiging. De minister van het ministerie van SZW zal de Tweede Kamer hier binnenkort over informeren.

Daarnaast is er ook sprake van fraude met rijkstoeslagen of met de werkloosheidsuitkering. Het Kabinet zet er hard op in om die fraude aan te pakken, dit beleid is eerder uiteengezet in brieven aan de Tweede Kamer<sup>26</sup>.

### *Maatschappelijk vraagstuk*

Een onredelijk beroep op bijstand leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid in maatschappij. Daarnaast tast het de geloofwaardigheid, houdbaarheid en draagvlak van wet- en regelgeving aan.

### *Bestaande en voorgenomen maatregelen*

#### **Bijstand (WWB)**

De eerste drie maanden van verblijf bestaat er geen recht op bijstand (art. 11, 2<sup>e</sup> lid van de WWB). EU-burgers die als werkzoekenden Nederland zijn binnengekomen en inmiddels langer dan 3 maanden in Nederland verblijven, hebben verblijfsrecht zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog steeds werk zoeken en een reële kans maken werk te vinden. Maar ook dan hebben zij geen recht op bijstand, ook niet wanneer zij langer dan 3 maanden in Nederland verblijven om werk te zoeken (art. 11, 2<sup>e</sup> lid van de WWB). EU-burgers die hier tussen 3 maanden en 5 jaar verblijven en economisch niet actief zijn, moeten over voldoende middelen van bestaan beschikken. Indien zij een beroep op bijstand doen kan hun verblijfsrecht worden beëindigd. Per 1 januari 2012 zijn de regels in de Vreemdelingenregelgeving hiertoe aangescherpt. Volgens deze regelgeving wordt ieder beroep op bijstand tijdens de eerste twee jaar van het verblijf als onredelijk beschouwd en leidt in beginsel tot verblijfsbeëindiging. Deze toets wordt uitgevoerd door de IND na een melding door de gemeente. Naarmate men korter in Nederland verblijft wordt een beroep op bijstand eerder als onredelijk beschouwd. Pas na 5 jaar verblijf kan een beroep op bijstand in het geheel niet meer tot verblijfsbeëindiging leiden.

Bij het recht op bijstand is er sprake van verschillende categorieën afhankelijk van de status die de EU-burger heeft: werkzoekende, economisch niet-actief, werknemer. EU-burgers die onvrijwillig werkloos raken en als werkzoekende zijn ingeschreven bij het UWV, behouden (voorlopig) de status van werknemer. Zolang zij de status van werknemer hebben en houden, heeft een beroep op de bijstand geen gevolgen voor het verblijfsrecht.

De duur van het behoud van de status van werknemer is volgens de EU-richtlijn afhankelijk van het arbeidsverleden:

- Heeft de werknemer korter dan een jaar in Nederland gewerkt dan behoudt hij de status van werknemer ten minste 6 maanden.

---

<sup>26</sup> Een brief van de staatssecretaris van Financiën over de aanpak van fraude met toeslagen (Kamerstuknummer 17050-435). En een brief van de minister en de staatssecretaris van SZW over de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen, sociale zekerheid en subsidies (Kamerstuknummer 17050-439).

- Heeft de werknemer langer dan één jaar in Nederland gewerkt dan behoudt hij de status van werknemer in beginsel voor onbepaalde tijd.

Bij vrijwillige (lees: verwijtbare<sup>27</sup>) werkloosheid gaat de status van werknemer verloren. In de praktijk zal het veelal gaan om situaties waarin het UWV of de gemeente de uitkering geheel zal weigeren of beëindigen vanwege verwijtbare werkloosheid.

#### **Voorgenomen maatregel: 'Wettelijke omkeerregeling'**

Op dit moment beoordeelt de IND de gevolgen van het beroep op bijstand voor het verblijfsrecht, nadat de gemeente het recht op bijstand heeft vastgesteld en de bijstand al is uitgekeerd. In sommige gevallen blijkt daarbij achteraf dat het beroep op bijstand gevolgen heeft voor het verblijfsrecht en daarmee voor het recht op bijstand. In dit geval is bijstand verstrekt terwijl achteraf blijkt dat hierdoor het rechtmatig verblijf wordt beëindigd. Met een wettelijke omkeerregeling kan dit proces worden omgedraaid. De gemeente wordt dan verplicht om bij een beroep op bijstand door een EU-burger bij de IND melding te doen zodat zij de gevolgen van het beroep op bijstand voor het verblijfsrecht kunnen onderzoeken. De gemeente meldt in dit geval het beroep op bijstand in specifieke gevallen aan de IND. Met specifieke gevallen worden situaties bedoeld waarbij de gemeente eraan twijfelt of het verblijfsrecht van de bijstandsgerechtigde EU-burger in stand kan blijven nu er een beroep op bijstand wordt gedaan. Daarbij is de feitelijke situatie waarin de EU-burger verkeert van belang voor de vraag of er, juist vanwege het beroep dat op de bijstand wordt gedaan en gelet op de EU-richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38), mogelijk gevolgen voor het EU-verblijfsrecht zijn.

In de pilot Vaals en Rotterdam zijn afspraken gemaakt om tot een snelle gegevensuitwisseling te komen tussen gemeenten en IND bij een beroep op bijstand door een EU-burger. De pilot in Rotterdam is op 1 oktober 2013 van start gegaan en duurt voor alsnog zes maanden.

Naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer heeft de minister van SZW toegezegd te zullen bekijken of binnen het Europees recht, wettelijk te verankeren is dat gemeenten bij een bijstandsaanvraag van een EU-migrant, voorafgaand aan het toekennen van een bijstandsuitkering, gaan toetsen bij de IND of de bijstandsaanvraag gevolgen heeft voor het rechtmatig verblijf. De werkwijze in de pilot Rotterdam vormt het uitgangspunt voor de wettelijke omkeerregeling. Het streven is erop gericht om het wetsvoorstel voor de zomer aan de Tweede Kamer aan te bieden.

#### ***Wat hebben gemeenten aan deze aanpak?***

Toetsing door de IND of het beroep op bijstand gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht, kan een onredelijk (langdurig) beroep op bijstand voorkomen. De IND is hierbij afhankelijk van een tijdige, juiste en volledige informatie-aanlevering door de gemeenten om de individuele omstandigheden van de EU-burger te kunnen beoordelen.

---

<sup>27</sup> Verwijtbaar ontslag c.q. niet nakomen arbeids- re-integratieverplichtingen.

## Aanpak Schijnconstructies

### *Beknopt*

Sinds de invoering van vrij verkeer van werknemers is de arbeidsmigratie uit EU-landen fors gestegen. Deze stijgende migratie brengt naast voordelen, zoals de komst van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, ook een aantal knelpunten met zich mee. Als gevolg van de toename en krappere marges als gevolg van toegenomen concurrentie wordt het voor sommige werkgevers aantrekkelijk om op arbeidskosten te besparen. Sommige werkgevers gaan daarbij over de randen van de wet heen of bedienen zich zelfs van schijnconstructies om wet- en regelgeving te omzeilen.

Er zijn al diverse maatregelen genomen om dergelijke 'schijnconstructies' aan te pakken. Er wordt gewerkt aan het Wetsvoorstel Aanpak Schijnconstructies (WAS) dat een breed pakket aan nieuwe regelgeving biedt om schijnconstructies te voorkomen en effectiever te kunnen bestrijden.

### *Maatschappelijk vraagstuk*

Schijnconstructies kunnen leiden tot verdringing van Nederlandse werknemers en oneerlijke concurrentie onder werkgevers. De migranten zelf zijn vaak niet op de hoogte van hun rechten. Vanwege hun zwakkere positie vervangt de werkgever de arbeidsmigrant gemakkelijk door een ander. Voor de overheid leidt het niet betalen van belastingen tot minder inkomsten aan belasting en premies en leidt verdringing tot onnodige uitkeringsuitgaven.

### *Primaire actoren*

De primaire actoren zijn werkgevers en EU-migranten. Andere invloedrijke partijen zijn werkgevers- en werknemersorganisaties, Inspectie SZW, Belastingdienst, IND, UWV, Sociale Verzekeringsbank (SVB) en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

### *Bestaande maatregelen*

#### **Actieplan**

In april 2013 is het Actieplan Aanpak Schijnconstructies naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>28</sup> Het plan is gericht op het tegengaan van oneerlijke concurrentie door een aanpak van schijnzelfstandigheid, ontduiking minimumloon en cao-loon, ontduiking premie- en belastingplicht en aanpakken van problemen met migratieconstructies en gefingeerde dienstverbanden.

#### **Concrete maatregelen**

Inmiddels is gerapporteerd over de eerste resultaten van de aanpak.<sup>29</sup> Bij de Inspectie SZW is een speciaal team ingesteld dat schijnconstructies aanpakt en werkgevers en werknemers ondersteunt bij handhaving van cao-afspraken. De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is aangescherpt, de overeenkomst van opdracht wordt onder de Wet minimumloon gebracht (Wml) en de ketenaansprakelijkheid voor loondoorbetaling wordt ingevoerd. Tevens gaat het kabinet de handhaafbaarheid van het wettelijk minimumloon verbeteren door onderdelen van het handhavingsbeleid een wettelijke basis te geven. Ook wordt het oneigenlijk gebruik van onkostenvergoedingen tegengegaan. De SVB heeft bij werknemers van een formeel op Cyprus gevestigd transportbedrijf de beslissing afgegeven dat zij in Nederland sociaal verzekerd zijn. Door

---

<sup>28</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2103, 17 050, nr. 428.

<sup>29</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050, nr. 447.

bestandsanalyses uit te voeren over buitenlandse arbeidskrachten waarvoor geen premies worden afgedragen en waarvoor geen A1-verklaring is geregistreerd, wordt eveneens misbruik met detacheringen aangepakt. Verder zijn er bilaterale afspraken gemaakt met Polen, Bulgarije, Roemenië en Kroatië over samenwerking bij de aanpak van schijnconstructies en notoire overtreders op andere terreinen.

### **Aanpak malafide uitzendbureaus**

De minister van SZW heeft een programma AMU opgericht om malafide uitzendbureaus aan te pakken. In dit kader is een interventieteam opgericht waarin de Inspectie SZW samenwerkt met de Belastingdienst, UWV en gemeenten. De aanpak van malafide uitzendbureaus loont; er zijn overtredingen vastgesteld die te maken hebben met illegale tewerkstelling, onderbetaling, valsheid in geschrifte en arbeidsuitbuiting. Tot eind december 2013 heeft het interventieteam AMU 69 bestuursrechtelijke onderzoeken gestart, waarbij 103 uitzendbureaus en 194 inleners zijn betrokken. Naast deze bestuursrechtelijke onderzoeken lopen er binnen het interventieteam AMU tien strafrechtelijke onderzoeken. Buiten dit interventieteam verricht de Inspectie SZW ook reguliere controles bij uitzendbureaus. Vanaf 2012 tot 31 december 2013 zijn 665 uitzendbureaus en 792 inleners geïnspecteerd. Bij 29% van deze inspecties is een overtreding geconstateerd.

### **Onderzoek naar verdringing**

In opdracht van het ministerie van SZW is een onderzoek gestart naar verdringing op de arbeidsmarkt als gevolg van arbeidsmigratie. Het onderzoek zal in juni 2014 worden afgerond.

### *Wat hebben gemeenten aan deze aanpak?*

Als het gelijke speelveld voor alle EU-burgers wordt vergroot door het betalen van het wettelijk minimumloon, wordt uitbuiting van arbeidsmigranten tegengegaan. Dat zal een positief effect hebben op bijvoorbeeld de huisvestingssituatie van de arbeidsmigranten.

### *Wat kunnen gemeenten bijdragen?*

Ook gemeenten kunnen een rol spelen in de aanpak van het tegengaan van schijnconstructies en schijnzelfstandigheid. Zo kan er gezamenlijk worden gehandhaafd in interventieteams, kunnen signalen worden doorgegeven aan de Inspectie SZW, kan er voorlichting worden gegeven en meldpunten worden ingericht. Zo is in 2013 door samenwerkingsafspraken AMU-Rotterdam (ABU, SNCU, ministerie SZW, FNV bondgenoten, gemeente Rotterdam, Kamer van Koophandel Rotterdam) ingezet op aanpakken van malafide uitzendbureaus. Deze aanpak sluit aan bij de reeds ingezette landelijke aanpak van malafide uitzendbureaus (AMU). Daarnaast kunnen gemeenten lokaal actieve werkgevers en uitzendbureaus aanspreken op hun handelen. Ook kunnen zij om tafel met werkgevers, uitzendbureaus en sw-bedrijven om werkzoekenden in de gemeenten maximaal onder hun aandacht te brengen en potentiële werknemers te prikkelen om werk te accepteren.

Melden van potentiële misstanden in uw gemeente blijft belangrijk. Zowel meldingen over malafide uitzendbureaus als over schijnconstructies kunt u doen op nummer 0800-5151 of digitaal via [www.inspectieszw.nl/contact/melden\\_en\\_aanvragen/Melden\\_en\\_aanvragen\\_n.aspx](http://www.inspectieszw.nl/contact/melden_en_aanvragen/Melden_en_aanvragen_n.aspx).

## B. Huisvesting

### *Komst EU-migranten; vraag naar huisvesting*

De komst van EU-migranten naar Nederland brengt een specifieke vraag naar huisvesting met zich mee. Er is hierbij veel aandacht voor de zgn. ‘short stay en mid-stay’: een groot deel van de migranten komt met als doel hier voor korte(re) een tijd te blijven en daarnaast is Nederland niet voldoende ingespeeld op de vraag die de afgelopen jaren is ontstaan naar flexibele woonvormen. Om dit tekort zoveel mogelijk in te dammen, zijn meerdere maatregelen genomen.

### *Reeds genomen maatregelen; van handreiking tot wetgeving*

Koepelorganisaties hebben in de ‘Nationale Verklaring tijdelijke huisvesting EU-arbeidsmigranten’<sup>30</sup> wederzijdse afhankelijkheid erkend en inspanningen vastgelegd om hun leden in de regio’s te steunen en te stimuleren om tot concrete afspraken te komen. Ondertekenaars van de Nationale Verklaring zijn koepels van werkgevers, vakbonden, VNG, Aedes, PLON<sup>31</sup>, ministerie van BZK en een aantal gemeenten. Deze partijen hebben gezamenlijk de site [www.flexwonenarbeidsmigranten.nl](http://www.flexwonenarbeidsmigranten.nl) laten ontwikkelen. Op die site zijn informatie, handreikingen, goede voorbeelden enz. te vinden. Ook steeds meer provincies zijn betrokken bij het meedenken over huisvestingsmogelijkheden voor (tijdelijke) arbeidsmigranten. Daarnaast worden er meer wettelijke mogelijkheden gecreëerd, zoals de Leegstandswet die (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten in leegstaande gebouwen tot doel heeft. En er is in november 2013 een update tot stand gekomen van ‘Ruimte voor arbeidsmigranten. Handreiking voor de huisvesting van werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven’<sup>32</sup>. Daarnaast staan er in de Aedes-publicatie “Huisvesting voor arbeidsmigranten - 10 Praktijkvoorbeelden” geslaagde voorbeelden<sup>33</sup>.

### *Welke knelpunten moeten nu aangepakt worden?*

Eerdergenoemde maatregelen en samenwerkingsverbanden zijn tot stand gekomen door reeds ondervonden knelpunten die in Nederland zijn ontstaan door de komst van EU-migranten. De problemen waar niet-zelfredzame EU-migranten mee te maken hebben, zijn deels gelijk aan die van de EU-arbeidsmigranten en de ‘oplossing’ voor de daarmee gepaarde gaande knelpunten kunnen in veel gevallen ook op eenzelfde manier aangepakt worden. Echter, doordat niet-zelfredzame migranten geen regulier inkomen hebben, zijn zij extra kwetsbaar. Dit vergroot de kans op gebruik van irreguliere, goedkope huisvesting en onderwerping aan praktijken als huisjesmelkerij. Daarnaast zijn er ook mogelijke problemen te verwachten op gebied van noodkoop en onrechtmatige bewoning van vakantiehuisjes. Dit vergt deels een andere aanpak of aanvullende aanpak voor de eerder genoemde partijen. In de komende paragrafen wordt hier aandacht aan geschonken.

---

<sup>30</sup> [www.rijksoverheid.nl/.../nationale-verklaring/nationale-verklaring.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/.../nationale-verklaring/nationale-verklaring.pdf)

<sup>31</sup> Pools Overlegplatform Nederland

<sup>32</sup> [www.rijksoverheid.nl/.../ruimte-voor-arbeidsmigranten.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/.../ruimte-voor-arbeidsmigranten.pdf)

<sup>33</sup> <http://www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/huisvesting-arbeidsmigranten/praktijkvoorbeelden/Tien-goede-voorbeelden-van-huisvesting-voor-arbeid.xml>.



## Onrechtmatige bewoning; overbewoning en huisjesmelkerij

### *Beknopt*

De komst van EU-migranten leidt soms tot meer woonoverlast, illegale huisvesting en huisjesmelkerij. Daardoor hebben de gemeenten de afgelopen jaren, in samenwerking met de Rijksoverheid, instrumenten ontwikkeld om de woonoverlast aan te pakken. Daarnaast zijn er diverse nieuwe maatregelen tot stand gekomen die in 2014 in werking treden. Evaluatie zal de effectiviteit daarvan uitwijzen. Niet-zelfredzame migranten verkeren in een extra kwetsbare positie. Dit vergroot de kans op gebruik van irreguliere, goedkope huisvesting en praktijken als huisjesmelkerij. Zonder een vaste inkomenspositie is verhuizen naar een betere huisvestingslocatie vaak geen optie.

### *Maatschappelijk vraagstuk*

Onrechtmatige bewoning, overbewoning en huisjesmelkerij kunnen leiden tot overlast voor de buurtbewoners en aantasting van de leefbaarheid in de wijk. Daarnaast is het ook een probleem voor de bewoners zelf; zo zijn er EU-migranten die gehuisvest zijn in woningen waar sprake is van overbewoning of die slachtoffer zijn van uitbuiting (huisjesmelkerij); zij moeten vaak onredelijk veel betalen voor relatief slechte huisvesting.

### *Primaire actoren*

De gemeente is primair aan zet om problemen te signaleren op gebied van onrechtmatige huisvesting en leefbaarheid. De handhavingdienst van een gemeente handhaaft op overbewoning en de politie handhaaft de openbare orde. Het ministerie van BZK heeft een regierol en is verantwoordelijk voor de nationale wet- en regelgeving. Andere betrokkenen zijn werkgevers, die een morele verantwoordelijkheid hebben voor ondersteuning bij het zoeken naar passende huisvesting. Tenslotte zijn ook commerciële huisvesters en corporaties betrokkenen.

### *Bestaande maatregelen*

#### **'Zachte methoden'**<sup>34</sup>

Als sprake is van woonoverlast 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. 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. In Den Haag wordt in deze situaties Bureau Bemiddeling & Mediation (<http://www.bemiddelingmediation.nl>) ingeschakeld. Mediators proberen afspraken te maken tussen degene die overlast veroorzaakt en degene die de overlast ervaart. Ook komen er situaties voor waarin overlast wordt ervaren binnen een Vereniging Van Eigenaren. De gemaakte afspraken worden schriftelijk vastgelegd. Ook kunnen gemeenten afspraken maken met woningcorporaties over dossieropbouw<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Gestel, B. van, E.K. van Straalen, M.A. Verhoeven (2013). *Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, resultaten uit een kwalitatief onderzoek*. Den Haag: WODC, ministerie van V&J.

<sup>35</sup> Zie ook: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/06/24/actualisatie-handreiking-aanpak-woonoverlast-en-verloedering.html>

### **Stichting Normering Flexwonen**

Stichting Normering Flexwonen (SNF) beheert het register van ondernemingen die aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten voldoen en onderhoudt de norm. Organisaties die huisvesting voor arbeidsmigranten aanbieden kunnen het certificaat van de Stichting Normering Flexwonen behalen als zij voldoen aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten. Huisvestingslocaties van de organisaties die zich aanmelden bij de Stichting Normering Flexwonen worden jaarlijks gecontroleerd. Voldoet de huisvesting niet, en worden zaken niet snel hersteld, dan wordt de aanbieder van huisvesting uit het register van de Stichting Normering Flexwonen uitgeschreven.

### **'Ruimte voor arbeidsmigranten'**

In de handreiking '*Ruimte voor arbeidsmigranten*' staan diverse voorbeelden van het aanbieden van huisvesting aan werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven.

[www.rijksoverheid.nl/.../ruimte-voor-arbeidsmigranten.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/.../ruimte-voor-arbeidsmigranten.pdf)

### **Woningcontroles en interventieteams<sup>36</sup>**

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 diverse gemeenten projectmatige controles uitgevoerd. Bij die controles vormen specifieke problemen, wijken of doelgroepen het uitgangspunt voor selectie van adressen. Voorbeelden hiervan zijn de Haagse Pandbrigade, het West-Friese Kompas en de Rotterdamse interventieteams.

#### Haagse Pandbrigade

Gemeente Den Haag pakt misstanden in de huisvesting integraal aan door inzet van de Haagse Pandbrigade. Dat wil zeggen er wordt bij controles gelet op bouw- en woonregelgeving, GBA-inschrijvingen en uitkeringen. De bevindingen op het ene gebied zijn van invloed op het andere gebied. Zo zegt het GBA iets over het gebruik met betrekking tot wonen. Daardoor is de som groter dan de delen. Daarnaast maakt de gemeente Den Haag sinds 2010 gebruik van de bestuurlijke boete op grond van de Huisvestingswet. Hier gaat een preventieve werking van uit. In voorkomende gevallen vragen eigenaren of exploitanten, na één boete te hebben ontvangen, voor hun hele bezit vergunningen aan. Naast de 'harde' handhavingkant werkt de Haagse Pandbrigade samen met het Huurteam. Huurders, waaronder in de praktijk veel migranten, worden door dit Huurteam ondersteund, wanneer er te hoge huren worden gevraagd. Meer informatie over de werkwijze van de Haagse Pandbrigade is te vinden op <http://denhaag.nl/home/bewoners/to/De-Haagse-Pandbrigade.htm>.

#### West-Friese Kompas

Een ander voorbeeld van een integraal handhavingsteam is het West-Friese Kompas dat eind 2013 na 4 jaar is opgeheven en waarvan de werkzaamheden nu worden opgenomen in de reguliere werkprocessen van gemeenten. De gemeenten Medemblik, Enkhuizen, Drechterland, Hoorn, Stede Broec, Opmeer en Koggenland trokken 4 jaar lang samen op met partijen als Belastingdienst, UWV,

---

<sup>36</sup> Gestel, B. van, E.K. van Straalen, M.A. Verhoeven (2013). *Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, resultaten uit een kwalitatief onderzoek*. Den Haag: WODC, ministerie van V&J.

Arbeidsinspectie, SVB en SIOD. Het interventieteam richtte zich vooral op controles bij verblijfslocaties voor arbeidsmigranten, waarvan het vermoeden bestond dat daar illegaal werd gehuisvest. Daarnaast werd ook gekeken naar zaken als verplichting tot registratie in het GBA, gemeentebelasting, onrechtmatig voeren van een buitenlands kenteken en re-integratie. Zie ook: <https://www.hoorn.nl/Int/WFG-Portefeuillehoudersoverleg-VVRE/Kompas.html>

#### Interventieteams in Rotterdam

In de gemeente Rotterdam beoordelen interventieteams onder andere of bewoners ingeschreven zijn bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Signalen over onder andere het onderhoud en de brandveiligheid van het pand en over de rechtmatigheid van uitkeringen wordt aan de verantwoordelijke dienst doorgegeven. Meer informatie over de organisatie van de interventieteams in Rotterdam kunt u lezen op <http://www.rotterdam.nl/interventie>

#### Kosten en baten van handhaving

Huisvestingshandhaving kost (extra) capaciteit en dus ook geld. Maar het levert de gemeente ook veel baten op, niet alleen in de vorm van minder ervaren overlast, maar ook in de vorm van opgespoorde uitkeringsfraude, opgelegde bestuurlijke boetes en het op orde krijgen van het GBA. Ter illustratie(Den Haag, 2012)<sup>37</sup>:

Eén van de taken van de Haagse Pandbrigade is het controleren van de correctheid van de geregistreerde bewoning van een adres in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De GBA is vanaf 1 januari 2010 'de' basisregistratie van persoonsgegevens. Daarom zijn alle gebruikers van de GBA, zoals andere (binnen- en buitengemeentelijke) diensten en afnemers verplicht melding te doen wanneer er twijfel is over de juistheid van de registratie. Een goede samenwerking tussen de verschillende diensten binnen het project is nodig om tot een juiste registratie te komen. In totaal was het na 2.256 huisbezoeken in 1.116 gevallen nodig om een adresonderzoek te starten.

De Dienst SZW heeft in het kader van de Haagse Pandbrigade 669 huisbezoeken afgelegd. Dit gaf aanleiding om in 199 gevallen nader onderzoek in te stellen. In 150 gevallen was er iets niet in orde met de uitkering. Er zijn 90 uitkeringen beëindigd en er is een totaalbedrag van € 567.764,- teruggevorderd aan onterechte uitgekeerde bedragen.

In 2012 is de bestuurlijke boete meerdere malen ingezet om onwenselijke situaties tegen te gaan. In 2012 zijn er 14 boetes opgelegd voor een totaalbedrag van € 160.000. Een zeer belangrijk neveneffect is dat eigenaren, waarbij een aantal keer een bestuurlijke boete is opgelegd, leren van hun fouten en voor hun overige bezit de benodigde vergunningen aanvragen en hun panden conform wet- en regelgeving gaan gebruiken.

#### **Nationale Verklaring / programma Flexwonen arbeidsmigranten**

In het eindrapport van het parlementair onderzoek 'Lessen uit recente Arbeidsmigratie' (2011), geeft de onderzoekscommissie aan geschrokken te zijn 'van het groot aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende huisvestingssituaties van arbeidsmigranten.' Deze situaties zijn volgens de commissie niet alleen onwenselijk voor de arbeidsmigranten zelf, maar leiden ook tot overlast in

---

<sup>37</sup> Zie ook: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Jaarverslag-handhaving-bouwen-en-wonen-2012.htm>

sommige wijken. De betrokken ministeries en de organisaties van gemeenten, woningcorporaties, werkgevers en vakbonden hebben op de aansporing van de commissie om op te treden tegen de slechte woonomstandigheden van arbeidsmigranten gereageerd met een Nationale verklaring, waarin zij afspreken zich gezamenlijk in te spannen voor kwalitatief en kwantitatief voldoende huisvesting. Middels het programma Flexwonen arbeidsmigranten nemen zij hun verantwoordelijkheid en bundelen zij hun krachten om de huisvestingsvraag te beantwoorden.<sup>38</sup>

### **Aanpak van (illegale) kamerverhuur in grote steden d.m.v. ‘onttrekkingsvergunning’<sup>39</sup>**

Een onttrekkingsvergunning wordt door de gemeente afgegeven voor het onttrekken van een zelfstandige woning (bewoning door één duurzaam zelfstandig huishouden) aan de woningvoorraad of het omzetten van een zelfstandige woning in een onzelfstandige woning (bewoning door meerdere personen die geen duurzaam zelfstandig huishouden vormen). De onttrekkingsvergunning vindt zijn grondslag in de Huisvestingswet en dient te zijn opgenomen in de plaatselijke of regionale Huisvestingsverordening. De normen die de gemeenten hierbij hanteren kunnen – binnen de grenzen van de wet – overigens strenger zijn dan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten die de Stichting Normering Flexwonen hanteert.

Het beëindigen of beperken van (illegale) kamerverhuur is in grote steden een veel gebruikt middel om overbewoning tegen te gaan en de daarmee gepaard gaande overlast. De kamerverhuurvergunning of ‘onttrekkingsvergunning’ worden in de praktijk als instrument ingezet in een aantal grote steden die kampen met woonoverlast gerelateerd aan onrechtmatig wonen (overbewoning, illegale kamerverhuur en illegale onder- en doorverhuur):

- a) In de eerste plaats gebeurt dat preventief door bepaalde wijken aan te wijzen die zogezegd ‘op slot’ gaan voor kamerverhuur. In een aantal grote steden zijn door het stadsbestuur wijken aangewezen waar of een quotum geldt voor het aantal afgegeven vergunningen voor kamerverhuur, of het aantal personen per onzelfstandige woning is beperkt tot bijvoorbeeld twee personen. Bij de gemeentes die een quotum hebben ingevoerd komt het in de praktijk erop neer dat er in die wijken geen nieuwe vergunning meer wordt afgegeven voor kamerverhuur 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.
- b) In de tweede plaats worden bestuurlijke handhavinginstrumenten ingezet als bij woningcontroles meer kamerbewoners worden aangetroffen dan volgens de wet of het gemeentelijk beleid 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 bestraffend op tegen illegale kamerverhuurders door het opleggen van een bestuurlijke boete. In een aantal grote steden wordt gebruikgemaakt van de bestuurlijke boete bij een overtreding ten aanzien van onvergunde kamerverhuur.

### **Bestrijden woonoverlast; diverse maatregelen**

Voor het bestrijden van woonoverlast en de verloedering die daarmee gepaard kan gaan, zijn diverse bestaande maatregelen van kracht. Zie voor een uitgebreid overzicht van overlastvormen en

<sup>38</sup> Zie ook: [WWW.flexwonenarbeidsmigranten.nl](http://WWW.flexwonenarbeidsmigranten.nl)

<sup>39</sup> Gestel, B. van, E.K. van Straalen, M.A. Verhoeven (2013). Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, resultaten uit een kwalitatief onderzoek. Den Haag: WODC, ministerie van V&J.

juridische middelen: 'Handreiking Aanpak woonoverlast en verloedering'<sup>40</sup> (VROM-Inspectie, ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

De wetgeving biedt het college verschillende mogelijkheden voor het opleggen van een last onder dwangsom, het intrekken van een vergunning of beschikking en het toepassen van bestuursdwang:

- a) De huisvestingswet geeft de gemeenten de mogelijkheid op te treden tegen onrechtmatige bewoning en daarmee in voorkomende gevallen gepaard gaande overlast.
- b) Op overlastgevend overbewoning kan worden opgetreden op basis van de Woningwet, waarmee het Bouwbesluit, de Bouwverordening en het Welstandbeleid verweven zijn. De Rotterdamwet (Woningwet 17) maakt het mogelijk om panden te sluiten om de leefbaarheid te waarborgen.
- c) In geval er sprake is van bedrijfsmatig onderdak verlenen, kan er ook beroep worden gedaan op de Wet Ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan.
- d) Mocht er sprake zijn van geluidsoverlast rondom de woning, dan kan er worden opgetreden aan de hand van artikel 431 Sr.
- e) Daarnaast kan de burgemeester overgaan tot sluiting van een woning bij drugsoverlast en/of handel in drugs (Wet Damocles), of verstoring van de openbare orde (Wet Victoria).

#### **Te verwachten maatregelen in 2014**

Aangezien de bestaande maatregelen niet voldoende mogelijkheden lijken te bieden tot optreden tegen overbewoning en huisjesmelkerij, zijn er nieuwe wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer aangeboden, waarvan het de planning is dat ze in 2014 in werking treden.

##### 1) Woningwet

- a) Een wetsvoorstel waarmee malafide pandeigenaren strenger aangepakt kunnen worden;
- b) Een wetsvoorstel waarmee de beheerovername kan worden gewijzigd, zonder dat het pand gesloten hoeft te worden en waarbij de kosten op de eigenaar verhaald kunnen worden. Wanneer eigenaren in een volgend pand wederom een overtreding begaan, kan beheerovername direct worden toegepast.

##### 2) Wet 'bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek'

Daarnaast biedt het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet 'bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek' gemeenten extra wettelijke mogelijkheden om in de gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat de problematiek geconcentreerd en met meer slagkracht aan te kunnen pakken. Zo wordt het mogelijk de gebiedsaanwijzing te verlengen tot 20 jaar (nu is maximaal 8 jaar mogelijk).

##### 3) Registratie eerste verblijfsadres

In 2014 is een pilot gestart voor de registratie van het eerste verblijfsadres, waarmee gemeenten onder andere beter kunnen controleren op huisvesting. Deze vindt plaats in Rotterdam, Den Haag, Westland, Schiedam en Vlaardingen.

---

<sup>40</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/06/24/actualisatie-handreiking-aanpak-woonoverlast-en-verloedering.html>

4) Onderscheid wonen en logies

Het ministerie van BZK werkt aan een document waarin het onderscheid tussen 'wonen' en 'logies' wordt aangegeven, inclusief bijbehorend instrumentarium.

5) Wetsvoorstel m.b.t. screening

Het ministerie van BZK bereidt een wetsvoorstel voor met betrekking tot het screenen van woningzoekenden op een crimineel verleden en overlastgevend gedrag.

***Aandachtspunten***

Het verkrijgen van inzicht in de benodigde capaciteit aan woningen blijft lastig. Gemeenten kunnen in samenwerking met hun partners wel een zo goed mogelijke raming geven van deze aantallen. Zij dienen alert te blijven en met hun partners in te spelen op de behoefte.

## Dakloosheid

### *Beknopt*

Dakloosheid van EU-migranten concentreert zich (vooralsnog) voornamelijk in de grote steden. Uit onderzoek<sup>41</sup> blijkt dat EU-migranten voornamelijk dakloos raken, doordat:

- ze werkloos raken en daardoor hun onderdak verliezen,
- hun vrienden en familie die al in Nederland zijn, de toezegging om woonruimte te regelen niet nakomen,
- zij te maken hebben met diverse complexe individuele problemen (verslaving, psychische stoornissen) die vaak al speelden voordat zij naar Nederland kwamen.

De meeste dakloze EU-migranten hebben gewerkt voordat zij dakloos raakten. Maatschappelijke opvang is bedoeld als tijdelijke opvang voor personen die door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Een vreemdeling kan voor het verlenen van maatschappelijke opvang in aanmerking komen indien hij rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG. Dit betekent dat gemeenten EU-migranten die korter dan 3 maanden, dan wel werkzoekend, in Nederland zijn, de toegang tot maatschappelijke opvang kunnen weigeren. Hiermee is aangesloten bij de Wet Werk en Bijstand, die deze uitzonderingsmogelijkheid ook biedt. Ondanks bovengenoemde beperkingen van het gebruik van maatschappelijke opvang bieden gemeenten soms toch opvang. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn om vrijwillige terugkeer te bewerkstelligen of omdat opvang om zwaarwegende individuele omstandigheden noodzakelijk is.

Doordat niet iedereen voldoet aan de vereisten van de Vreemdelingenwet 2000 en de Richtlijn 2004/38/EG is het niet mogelijk aan iedereen opvang te bieden. Een aantal gemeenten en het Rijk werken samen met de organisatie Barka om waar nodig deze personen op vrijwillige basis te helpen naar (zorg en opvang in) herkomstland.

Soms zijn ook andere organisaties actief op het terrein van de re-integratie. In sommige gemeenten wordt kortdurende opvang van dakloze EU-migranten geboden die is gekoppeld aan begeleiding. Deze begeleiding is ofwel gericht op het vinden van reguliere huisvesting, ofwel op vrijwillige terugkeer naar huis.

### *Maatschappelijk vraagstuk*

Dakloosheid is veelal niet een op zichzelf staand probleem. Vaak is er sprake van meerdere problemen die zich tegelijkertijd voordoen, zoals dakloosheid, werkloosheid en overmatig alcoholgebruik. Het is voor een dakloze over het algemeen moeilijk deze problemen zelf op te lossen. Daklozen die geen toegang krijgen tot de daklozenopvang zijn veelal aangewezen op het overnachten in de buitenlucht of belanden op een marginale plek, zoals in een slooppand. Deze omstandigheid kan overlast in de hand werken, zoals vervuiling, bedelen, openbaar dronkenschap e.d. Dit kan

---

<sup>41</sup> De schaduwzijden van de nieuwe arbeidsmigratie; dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag, E. Snel e.a. (2011).

gepaard gaan met (gevoelens van) onveiligheid voor buurtbewoners. Daarnaast kan dakloosheid leiden tot overmatige belasting van gemeentelijk gefinancierde voorzieningen. Het ontbreken van zorgvoorzieningen voor niet rechthebbende daklozen leidt daarnaast tot extra inzet van politie.

### *Primaire actoren*

Rijksoverheid, gemeenten, opvangcentra, politie, werkgevers, huisvesters en zelforganisaties als Stichting Barka en IDHEM (Stichting Den Haag Midden Europa) zijn spelers op gebied van dakloosheid.

### *Bestaande maatregelen*

#### **Maatschappelijke opvang en centrale toegang**

De maatschappelijke opvang heeft in het verleden een aanzuigende werking gehad op niet-rechthebbende dakloze EU-migranten.

Het is in dat licht voor gemeenten belangrijk om de wettelijke regels voor de toegang tot de maatschappelijke opvang (artikel 1, eerste lid, onder c, Wmo) en de bestaande algemene instrumenten van regiobinding en OGGZ-criteria als voorwaarden voor toegang goed te kunnen toepassen. Al deze instrumenten zijn belangrijk bij het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de Maatschappelijke Opvang, ook voor de opvang van (dakloze) EU-arbeidsmigranten.

#### **Barka**

Omdat dakloze EU-migranten meestal niet rechthebbend en onverzekerd zijn, is er voor hen in Nederland geen zorg en opvang beschikbaar. Dit is de belangrijkste reden om deze mensen te motiveren tot vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, waar deze zorg voor hen wel beschikbaar is.

Inzet van organisaties die in de eigen taal en cultuur kunnen communiceren is daarbij een noodzaak gebleken. De van oorsprong Poolse stichting Barka richt zich voornamelijk op dakloze EU-burgers die vanwege persoonlijke problematiek of verslaving geen perspectief hebben op werk in Nederland. Barka gaat met hen in gesprek en organiseert waar nodig en mogelijk opvang in de lidstaat van herkomst. Barka richt zich voornamelijk op EU-burgers met de Poolse nationaliteit, maar personen met andere nationaliteiten worden ook begeleid.

De terugkeer via Barka geschiedt op vrijwillige basis, zonder dat sprake is van actieve beëindiging van het rechtmatig verblijf door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Vanwege het vrijwillige karakter van de terugkeer en de opvangmogelijkheden in de lidstaat van herkomst, blijkt dat dit vaak leidt tot duurzame re-integratie aldaar. In augustus 2013 zijn de mobiele teams van Barka gestart. Deze teams zijn op afroep beschikbaar in alle gemeenten in Nederland om per geval te bekijken of Barka van nut kan zijn. Gemeenten die geconfronteerd worden met dakloze EU-burgers die vanwege persoonlijke problematiek of verslaving geen perspectief hebben op werk in Nederland, kunnen een beroep op deze twee mobiele Barka teams, direct contact opnemen met Stichting Barka. Hieraan zijn voor de gemeente geen kosten verbonden.<sup>42</sup>

De twee mobiele teams worden gesubsidieerd door het Rijk, maar de G4-gemeenten bekostigen de projecten die worden uitgevoerd in samenwerking met o.a. Barka zelf. De G4 geven aan dat het

---

<sup>42</sup> Kamerstukken 2012-2013, Bijlage bij Kamerstuk 29407 nr. 175



aantal dakloze burgers door inzet van onder meer Stichting Barka en Leger des Heils de invoering van vrijwillige terugkeerprojecten de afgelopen twee jaar flink is afgenomen.

### **Voorkomen huisuitzetting: scheiden bed en baan / cao uitzendkrachten / clause huurcontract**

#### *Scheiden bed en baan*

In de nationale verklaring voor huisvesting van arbeidsmigranten hebben partijen opgemerkt dat er bij steeds meer werkgevers een ontwikkeling is naar het scheiden van 'bed en baan'. De partijen van de nationale verklaring hebben dit onderwerp uitgewerkt in een notitie die door alle partijen, inclusief vakbonden en PLON (Pools Overlegplatform in Nederland) wordt onderschreven. Lijn van deze notitie is dat scheiden van baan en bed niet altijd noodzakelijk is, maar het gaat vooral om het voorkomen van dubbele afhankelijkheid. Als de arbeidsmigrant zelf huisvesting wil zoeken, moet dat kunnen.

#### *Cao uitzendkrachten*

In de cao voor uitzendkrachten (art. 45 lid 8 en 9) is een clause opgenomen die moet voorkomen dat werknemers onder bepaalde voorwaarden op straat worden gezet.

#### *Clause huurcontract*

Bij arbeidsmigranten die huisvesting vinden via andere kanalen dan de werkgever speelt huisuitzetting na verlies van baan minder. Vaak hebben woningcorporaties een clause in het huurcontract opgenomen om huisuitzetting te voorkomen. Wel bestaat de kans dat als men niet snel genoeg een andere baan vindt, men uiteindelijk de huur niet kan betalen en alsnog uit de woning wordt gezet.

### ***Aandachtspunten***

- De meeste dakloze EU-migranten zijn rechtmatig in Nederland zolang zij geen beroep doen op opvang. Een beroep op opvang kan leiden tot een ontzegging van het verblijfsrecht. De bevoegdheid om een besluit te nemen over de rechtmatigheid van verblijf ligt bij de IND. In de huidige situatie kan pas nadat de gemeente opvang heeft verleend de IND het verblijfsrecht ontzeggen. Dit leidt ertoe dat opvang wordt verleend en nadien blijkt dat deze opvang tot gevolg heeft dat de EU-burger het rechtmatig verblijf verliest.
- Het benaderen en begeleiden van dakloze EU-arbeidsmigranten is voor Nederlandse hulpverleners vanwege taal- en cultuurverschillen erg moeilijk. Inzet van hulpverleners uit het land van herkomst, zoals door Barka, blijkt een voorwaarde voor een goede begeleiding.