

# **Mondiaal wonen**

**Een voorstudie naar de (juridische) mogelijkheden voor woningcorporaties om vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten te huisvesten.**

R. Staring, J. Beckers & R. Roks  
Februari 2009

Sectie Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Mondiaal Wonen: samenvatting.....	5
Hoofdstuk 1 Startpunten van het onderzoek .....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Onderzoeksvragen .....	8
1.3 Onderzoeksactiviteiten.....	9
Deskresearch.....	9
Interviews .....	10
Tarwewijk.....	11
Hoofdstuk 2 Omvang en categorieën illegale vreemdelingen.....	13
2.1 De omvang van de groep illegale vreemdelingen in Nederland. ....	13
2.2 Waar en hoe wonen illegale vreemdelingen?.....	14
2.3 Woonfraude.....	16
2.4 Categorieën illegale vreemdelingen en inkomstenverwerving .....	19
2.5 Specifieke doelgroepen huisvesten: woningcorporaties verhuren aan stichtingen .....	21
Hoofdstuk 3: Het juridische kader.....	25
3.1 Artikel 8 Vw.....	25
3.2 Artikel 10 Vw en de Koppelingswet.....	26
3.3 Artikel 4 Hvw.....	27
Casus: Rotterdam en de Overeenkomst woonruimteverdeling.....	28
3.4 Artikel 5 Hvw.....	28
Casus: Rotterdam en de Huisvestingsverordening Rotterdam.....	29
3.5 Artikel 197a lid 2 Sr.....	30
3.6 Artikel 4.40 Vb .....	31
3.7 Conclusie: de juridische grenzen .....	31
Hoofdstuk 4: Binnen de grenzen van de wet: mazen en achterdeuren.....	34
4.1 De private markt.....	34
4.2 Maatschappelijke ondersteuning .....	35
4.3 Uitgeprocedeerde asielzoekers, uitzetting en opvang .....	37
4.4 Verblijfsinrichtingen .....	42
<i>Casus: verblijfsinrichtingen in Rotterdam</i> .....	47
4.5 Beroepen op internationale verdragen .....	48
4.6 Artikel 14 Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam: een experiment? .....	50
4.7 Conclusies .....	51
Hoofdstuk 5 Woningcorporaties en attitudes over het huisvesten van illegale vreemdelingen.....	54
5.1 Verschillende houdingen.....	54
5.2 Illegaliteit, criminaliteit en leefbare buurten.....	56
5.3 Huisvesting voor illegalen: (g)een taak voor de woningcorporatie?.....	59
5.4 'Met de huisvesting van illegalen alleen ben je er niet.' .....	61
5.5 Woningcorporaties, bedrijfsvoering en reputatieschade .....	62
5.6 Tot slot.....	64
Hoofdstuk 6 Conclusie .....	66
6.1 Publiekrechtelijke en strafrechtelijke knelpunten .....	66
6.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden en alternatieven .....	68
De private markt.....	68
Maatschappelijke ondersteuning .....	69
Uitgeprocedeerde asielzoekers, tijdelijke opvang en verblijfsinrichtingen .....	70
6.3 Discussie .....	71
Generieke of categoriale ondersteuning?.....	71
Woningcorporaties: doelen en draagvlak .....	72
Literatuur .....	74
Bijlage 1: respondenten .....	76
Bijlage 2 Wetgeving .....	78
2.1 Besluit Beheer Sociale Huursector, artikel 12b .....	78
2.2 Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken, artikel 2.11.1.....	78

2.3 Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken, artikel 2.11.5.....	78
2.4 Huisvestingsverordening Rotterdam, artikel 1.2 .....	79
2.5 Huisvestingsverordening Rotterdam, artikel 2.2 .....	79
2.6 Huisvestingsverordening Rotterdam, artikel 2.4 .....	79
2.7 Huisvestingsverordening Rotterdam, artikel 3.1.4 .....	80
2.8 Huisvestingswet, artikel 2.....	80
2.9 Huisvestingswet, artikel 4.....	81
2.10 Huisvestingswet, artikel 5.....	81
2.11 Huisvestingswet, artikel 7.....	82
2.12 Huisvestingswet, artikel 9.....	82
2.13 Huisvestingswet, artikel 30.....	83
2.14 Huisvestingswet, artikel 31.....	83
2.15 Huisvestingswet, artikel 32.....	83
2.16 Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam, artikel 6.....	84
2.17 Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam, artikel 14.....	84
2.18 Vreemdelingenbesluit, artikel 4.40.....	84
2.19 Vreemdelingenwet, artikel 8.....	85
2.20 Vreemdelingenwet, artikel 10.....	86
2.21 Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens, artikel 26.....	86
2.22 Wet Maatschappelijke Ondersteuning, artikel 1 .....	87
2.23 Wet Maatschappelijk Ondersteuning, artikel 8.....	88
2.24 Wetboek van Strafrecht, artikel 197A .....	89
<b>Bijlage 3 Juridische categorieën vreemdelingen .....</b>	<b>90</b>

*“Het woord illegaal valt bij ons niet zo lekker. Volgens mij is dat een eerste constatering. De vreemdeling zonder status? R1: Dat zou al veel beter zijn om het gesprek te voeren volgens mij. Illegaal klinkt van ‘mag niet’. R2: Klinkt van ‘is niet onze doelgroep, mogen we niet’. Wij hebben het vaak over vluchtelingen. En of dat al dan niet illegaal is, daar houdt de opvanginstelling zich mee bezig. Als een instelling bij ons aanklopt, dan gaan wij kijken of wij vluchtelingen kunnen huisvesten. [...] die term illegalen die landt bij ons niet. [...] illegaliteit is juist iets dat wij moeten bestrijden. Dan denken we aan woonfraude, dan denken we aan teveel mensen op één adres.”*

# Mondiaal Wonen: samenvatting

In deze rapportage zijn we ingegaan op de belemmeringen en eventuele ruimte binnen de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot het huisvesten van verschillende categorieën vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten door woningbouwcorporaties en bestaande initiatieven op dit terrein. Om deze vragen te kunnen beantwoorden, hebben we een literatuurstudie verricht en gesproken met 40 respondenten vanuit de lokale en nationale overheid, woningcorporaties en hulpverleningsorganisaties.

## Juridische belemmeringen

Vreemdelingen verblijven uitsluitend rechtmatig in Nederland als ze voldoen aan één van de omschrijvingen zoals genoemd in artikel 8 Vw 2000 en anders is men uitgesloten van de voorzieningen van de Nederlandse verzorgingsstaat, uitgezonderd het recht op onderwijs, rechtshulp en medisch noodzakelijke zorg (artikel 10, Vw 2000). Van een recht op huisvesting is in Nederland geen sprake. Binnen het publiekrecht begrenzen artikel 4 en 5 van de Huisvestingswet de mogelijkheid om vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven te huisvesten. Artikel 4 van de landelijke Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om met woningcorporaties regels af te spreken over de woonruimteverdeling. Uit artikel 5 van de Huisvestingswet volgt dat gemeenten een huisvestingsverordening kunnen instellen waarin eisen aan woningzoekenden voor een huisvestingsvergunning geformuleerd kunnen worden. Deze huisvestingsvergunning is gekoppeld aan artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 waarin gedefinieerd staat wie er rechtmatig in Nederland verblijft. Binnen het strafrecht is artikel 197a lid 2 Sr, waarin het uit winstbejag verschaffen van verblijf aan ongedocumenteerde vreemdelingen strafbaar wordt gesteld, van belang. Dit artikel vormt echter uitsluitend een bedreiging voor huisvestingsinitiatieven waarbij er sprake is van een winst oogmerk. Ten tweede bevat artikel 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000 een meldingsplicht waarbij een ieder die onderdak biedt aan irreguliere vreemdelingen dit dient te melden bij de korpschef van het regionale politiekorps. Het niet voldoen aan de meldingsplicht is strafbaar gesteld in artikel 108, Vw 2000.

## Juridische mogelijkheden

Indirecte verhuur biedt, vanwege het privaatrechtelijke karakter ervan, een eerste mogelijkheid om huisvesting aan irreguliere vreemdelingen te verschaffen. De bestaande initiatieven die in de voorstudie zijn beschreven, betreffen allen indirecte verhuur constructies waarbij stichtingen een woning huren van een woningcorporatie en waarbij de stichting vervolgens bijzondere doelgroepen in de woning huisvest. Hiermee wordt niet de huisvestingsvergunning gepasseerd, maar wel de specifieke uitwerking van artikel 4 Huisvestingswet. Dit heeft te maken met het feit dat overeenkomsten die op basis van artikel 4 van de Huisvestingswet zijn gesloten, enkel van toepassing zijn op de bij de overeenkomst betrokken partijen. Een tweede mogelijkheid biedt tijdelijke huisvesting in verblijfsinrichtingen; huisvesting waarbij voor een termijn van maximaal zes maanden onderdak wordt geboden in een verblijfsinrichting. Dergelijke tijdelijke huisvesting is gevrijwaard van regels die op grond van artikel 4 van de Huisvestingswet in een lokale of regionale overeenkomst zijn opgenomen evenals van de huisvestingsvergunning. Bij beide mogelijkheden dienen de betrokkenen rekening te houden met artikel 197a Sr en artikel 4.40 Vreemdelingenbesluit 2000 die onverkort van kracht blijven. Maatschappelijke opvang en een beroep op internationale verdragen lijken alleen succesvol te kunnen worden gerealiseerd voor specifieke categorieën vreemdelingen die op enigerlei wijze onder artikel 8 Vw 2000 geschaard kunnen worden. Vreemdelingen die onrechtmatig in Ne-

derland verblijven worden in artikel 8 lid 1 van de WMO expliciet uitgesloten van maatschappelijke ondersteuning.

### **Belang van kennis over onrechtmatig verblijvende vreemdelingen**

Woningcorporaties bestrijden in hun aanpak van woonfraude illegale bewoning door onder meer onrechtmatig verblijvende vreemdelingen uit huis te zetten. Tegelijkertijd erkennen woningcorporaties het als hun taak huisvesting te bieden aan kansarmen in de samenleving. Daarnaast bestaat er onder de actoren, waaronder ook vertegenwoordigers van woningcorporaties, veelal stereotypische kennis over irreguliere vreemdelingen, die gerelateerd is aan de koppeling van illegaal verblijf met criminaliteit, onveiligheid en leefbaarheid in buurten. Om experimenten met het huisvesten van vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten kans van slagen te geven, zal bij een mogelijk huisvestingsexperiment aandacht besteed moeten worden aan deze potentieel tegenstrijdige doelstelling van corporaties.

# Hoofdstuk 1 Startpunten van het onderzoek

## 1.1 Aanleiding

Deze rapportage vormt het verslag van een verkennend onderzoek naar de mogelijke rol van woningbouwcorporaties bij het huisvesten van vreemdelingen die niet beschikken over de noodzakelijke verblijfsdocumenten. Het betreft hier vreemdelingen die soms worden aangeduid als ‘illegale vreemdelingen’, ‘ongedocumenteerde vreemdelingen’, irreguliere migranten, kortweg als ‘illegalen’ of met de formele aanduiding van ‘onrechtmatig verblijvende vreemdelingen’. Als we in deze rapportage de term ‘illegale vreemdeling’ hanteren, doelen we daarmee op een juridische definitie waarbij de vreemdeling in kwestie niet beschikt over geldige verblijfsdocumenten. Hiermee sluiten we in belangrijke mate aan bij de definitie van ‘illegaliteit’ zoals die in de *Illegalennota* is omschreven als “het verblijf in Nederland van vreemdelingen die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht en daarom de plicht hebben Nederland te verlaten” verstaan (2004: 6).<sup>1</sup> Het kan echter ook gaan om vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben, maar wel in Nederland verblijven en waarvan het vertrek om bijvoorbeeld medische redenen is uitgesteld. Het betreft ook de vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraagprocedure, een bezwaarschrift, een beroepschrift of die aangifte doen van overtreding van artikel 273a Sr (mensenhandel). De aanleiding van dit onderzoek zijn dus zowel de uitgeprocedeerde asielzoekers die geen gehoor kunnen geven aan - of hebben gegeven aan de aanzegging Nederland te verlaten. Het gaat echter ook om de illegale vreemdelingen die nooit een poging gedaan hebben om een verblijfsvergunning te bemachtigen maar in de informele sector werkzaam zijn en een groot deel van hun inkomsten noodgedwongen besteden aan de huur van woonruimte van pandjesbazen.

Het vertrekpunt van het onderhavige onderzoek is gelegen in het verkrijgen van meer duidelijkheid rondom de vraag of en hoe woningcorporaties binnen de marges van de huidige wet- en regelgeving huisvesting kunnen bieden aan vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten. Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (hierna SEV) in samenwerking met enkele woningcorporaties en het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (hierna LOS) in mei 2007 verschillende vragen geformuleerd, die gaan over de wet- en regelgeving rondom huisvesting van vreemdelingen zonder verblijfsvergunningen, de kenmerken en omvang van vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en in de derde plaats naar bestaande - en mogelijke huisvestingspraktijken door woningcorporaties voor illegaal verblijvende vreemdelingen. De totstandkoming van het project heeft enige tijd in beslag genomen. Dit had in belangrijke mate te maken met verschillende woningcorporaties die in eerste instantie hadden toegezegd het voorgestelde onderzoek te ondersteunen, maar zich uiteindelijk bedachten terugtrokken.<sup>2</sup> In februari 2008 is het onderhavige onderzoek daadwerkelijk van start gegaan waarbij naast de auteurs ook Jolien Montijn betrokken is geweest bij de dataverzameling van het project ‘Mondiaal wonen’. De nadruk bij het beantwoorden van de verschillende onderzoeksvragen die hieronder nogmaals expliciet benoemd zullen worden, liggen allereerst op het creëren van duidelijkheid in de schimmige juridische wereld van wet- en regelgeving rondom het huisvesten van vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten.

---

<sup>1</sup> In hoofdstuk 3 zullen we uitgebreider ingaan op de definiëring van ‘illegale vreemdeling’.

<sup>2</sup> De auteurs danken de leden van de begeleidingscommissie Mondiaal Wonen: voorzitter J. Singelenberg (Stuurgroep Experimentele Volkshuisvesting), R. Ederveen (Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt), AM. Nolson (Woonstad), opgevolgd door S. van Ooij (Woonstad) voor hun inzet en kritische blik tijdens het onderzoeksproces.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Het centrale doel van deze studie is om duidelijkheid te verkrijgen rondom de vraag of het mogelijk is voor woningcorporaties om binnen de marges van de huidige wet- en regelgeving huisvesting te kunnen bieden aan vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten. Indien het antwoord op deze vraag positief is dient zich daarmee ook automatisch de vraag aan onder welke condities het mogelijk is om huisvesting te bieden aan irreguliere vreemdelingen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft het SEV verschillende deelvragen opgesteld die zij beantwoord willen zien. Deze vragen zijn door ons aangepast en geherformuleerd rondom drie thema's. In de eerste plaats zijn dat vragen over wet- en regelgeving rondom huisvesting van vreemdelingen zonder verblijfsvergunningen (vraag 1-3). In de tweede plaats betreffen dat vragen over de omvang en kenmerken van vreemdelingen zonder verblijfsvergunning (vraag 4-5) en in de derde plaats hebben we enkele vragen over de bestaande en denkbare huisvestingspraktijken (vraag 6-7) opgesteld. Dit resulteerde in de volgende zeven concrete onderzoeksvragen die centraal zullen staan in deze rapportage:

1. Wat is relevante wet- en regelgeving waar het gaat om huisvesten van verschillende categorieën vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten en hoe wordt deze wet- en regelgeving in de praktijk door betrokkenen toegepast en gehandhaafd?
2. Welke mogelijkheden biedt de huidige wet- en regelgeving voor het huisvesten van illegale vreemdelingen?
3. Indien er geen of zeer beperkte mogelijkheden zijn: welke regels knellen het hardst en zijn hier mogelijke oplossingen/alternatieven voorhanden?
4. Hoe groot is de groep vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten in kwetsbare wijken?
5. Welke categorieën vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten zijn er?
6. Welke initiatieven bestaan er bij de wooncorporaties in de geselecteerde wijken ten aanzien van het huisvesten van illegale vreemdelingen, op welke categorieën richten zich dergelijke initiatieven, hoe worden deze door de verschillende partijen gewaardeerd en welke knelpunten rondom de verblijfsstatus zijn hierbij relevant?
7. Welke vervangende huisvestingsscenario's zijn mogelijk voor deze categorieën illegalen binnen de huidige wet- en regelgeving en binnen welke juridische kaders? Wat zijn de voor- en nadelen per huisvestingsscenario (juridisch, praktisch en/of politiek) en kunnen deze nadelen opgelost worden?

In hoofdstuk 2 zullen we deelvragen 4 tot en met 6 beantwoorden. Deze deelvragen richten zich op een beschrijving van de groep vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten. Het betreffen complexe vragen die in zijn algemeenheid moeilijk te beantwoorden zijn. Bovendien dienen omvangschattingen van ongeregistreerde populaties als vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten altijd met een zekere mate van voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. In de context van het onderhavige onderzoek zijn deze vragen echter niet empirisch te onderzoeken, eenvoudigweg omdat hiervoor onvoldoende tijd en middelen ter beschikking staan. We hebben een alternatief gevonden in een verdiepende literatuurstudie over illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, in het bijzonder in relatie tot de huisvestingssituatie en omvangschattingen. Tevens zal op basis van de gesprekken met respondenten en literatuuronderzoek een schets gepresenteerd worden van de bestaande huisvestingsituatie van illegale vreemdelingen en hiermee samenhangende knelpunten.



In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 zullen we antwoorden formuleren op deelvragen 1 tot en met 3; vragen die zich richten op het in kaart brengen van de relevante bestaande wet- en regelgeving rondom huisvesting van illegaal verblijvende vreemdelingen en naar de eventuele mogelijkheden die de wetgeving tot huisvesting van ongedocumenteerde vreemdelingen biedt. Zowel het bestuursrecht als privaatrecht biedt aanknopingspunten om illegale en/of exploitatieve huisvesting tegen te gaan. Dit betekent allereerst dat de relevante wet- en regelgeving op een zorgvuldige wijze geïnventariseerd dient te worden. Deze inventarisatie van relevante wet- en regelgeving rondom huisvesting van ongedocumenteerde vreemdelingen, de toepassing als ook de handhaving hiervan, zal resulteren in een kritische analyse van mogelijkheden en onmogelijkheden om vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten te huisvesten.

In hoofdstuk 5 zullen we vooral ingaan op de waardering van verschillende actoren voor ideeën om irreguliere vreemdelingen te huisvesten in woningen van woningcorporaties en hoe men tegen bestaande initiatieven aankijkt. Het gaat hier in belangrijke mate om het inzichtelijk maken van draagvlak onder de verschillende actoren voor het huisvesten van illegale vreemdelingen. We besteden hierbij in het bijzonder aandacht aan de attitudes van vertegenwoordigers van hulpverleningsorganisaties, woningbouwcorporaties en de overheid ten aanzien van het huisvesten van ongedocumenteerde vreemdelingen in woningen van corporaties.

In het zesde en laatste concluderende hoofdstuk zullen tot slot de zeven onderzoeksvragen nog eens in context beantwoord worden. Allereerst is het echter van belang enig inzicht te bieden in de door het team uitgevoerde onderzoeksactiviteiten.

### **1.3 Onderzoeksactiviteiten**

Ten einde de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksgegevens te garanderen hebben de onderzoekers in het onderhavige onderzoek gebruik gemaakt van verschillende methoden van onderzoek. Vanaf maart 2008 is er begonnen met het een literatuurstudie die de basis heeft gevormd voor de topiclijsten die gebruikt zijn tijdens de interviews met mensen die beroepsmatig met illegale vreemdelingen, en in het bijzonder met de huisvestingsproblematiek rondom deze groep, te maken hebben. Deze interviews hebben plaatsgevonden in de periode juni - augustus 2008. Tevens zijn de onderzoekers gedurende deze periode verschillende malen in de Tarwewijk op pad geweest met het oog op een mogelijke interessante gevalbeschrijving. In de maanden september - oktober zijn de interviews geanalyseerd en hebben de onderzoekers gereflecteerd op de verzamelde gegevens en is het huidige rapport vormgegeven. Er zal nu nader in worden gegaan op de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten.

### **Deskresearch**

Zoals al is vermeld, is begonnen met een inventarisatie van de beschikbare literatuur op het gebied van illegale vreemdelingen, en in het bijzonder gerelateerd aan de huisvestingsproblematiek. In deze fase is geprobeerd om zoveel mogelijk een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen zoals die opgesomd waren in de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Aangezien sommige vragen een stevige juridische component hebben, heeft in het bijzonder de onderzoeker met een juridische achtergrond zich gebogen over deze deelgebieden. In de maart en april 2008 heeft hij de relevante juridische wet- en regelgeving in kaart gebracht en geanalyseerd. De andere onderzoekers hebben in deze periode de Nederlandse en internationale literatuur bestudeerd en geïnventariseerd. Daarnaast is er door middel van het bestuderen van de berichtgeving in de media geprobeerd om een beter beeld te verkrijgen van de context waarbinnen het vraagstuk van de illegale vreemdelingen zich afspeelt. In mei 2008 zijn deze inventarisaties geanalyseerd en is er begonnen met het voorbereiden van de interviews. De ge-

analyseerde literatuur en mediaberichtgeving vormden de basis voor de topiclijsten waar de onderzoekers met het interviewen gebruik van hebben gemaakt.

## Interviews

In de periode juni-augustus 2008 hebben in totaal veertig gesprekken plaatsgevonden met diverse professionals die beroepsmatig van doen hebben met vraagstukken rondom de huisvestingsproblematiek van illegale vreemdelingen. Deze professionals waren afkomstig uit verschillende velden rondom huisvesting: woningcorporaties, toezicht en handhaving, hulpverleningsorganisaties en de politiek om zo een zo gevarieerd en betrouwbaar mogelijk beeld te kunnen schetsen van de onderhavige problematiek.<sup>3</sup>

Vanwege exploratieve karakter van het onderzoek is gekozen voor halfgestructureerde interviews, waarbij vooraf samengestelde topiclijsten de rode draad voor de gesprekken vormden. Afhankelijk van het werkveld van de respondent hebben we gekozen voor verschillende topiclijsten. De interviews duurden gemiddeld 70 minuten en werden – nadat de respondenten toestemming hadden gegeven - op band opgenomen en later door de onderzoekers grotendeels verbatim uitgewerkt. Alle interviews zijn volledig geanonimiseerd. In de verslaglegging van dit onderzoek worden onze respondenten geciteerd. Omwille van privacy hebben we bij de citaten slechts verwezen naar de functie van de respondenten en waar relevant de plaats waar hij of zij werkzaam is.

In mei 2008 is door het onderzoeksteam begonnen met het in kaart brengen van mogelijk interessante respondenten. In eerste instantie zijn er gesprekken gevoerd met de leden van de begeleidingscommissie. Een belangrijk deel van de respondenten zijn geselecteerd middels de techniek van het ‘sneeuwballen’. De leden van de begeleidingscommissie – waaronder ook vertegenwoordigers van corporaties - werd gevraagd om relevante gesprekspartners naar voren te schuiven. Deze manier van werken resulteerde in 25 gesprekken waarna er enige tijd is genomen om te kunnen bepalen waar aanvullingen noodzakelijk waren en de topiclijst voor de interviews aangepast diende te worden. Tevens is in deze fase zoveel mogelijk getracht om een evenwichtige samenstelling van de respondenten te bewerkstelligen. Daarnaast hebben de onderzoekers contact gezocht met vertegenwoordigers van hulporganisaties die zich richten op het ondersteunen van illegale vreemdelingen. Bovendien zijn ook diverse respondenten benaderd die vanuit de sfeer van de handhaving met de huisvestingsproblematiek van illegale vreemdelingen in aanraking kwamen. Ten slotte zijn er interviews afgenomen met een aantal Rotterdamse politici.

In de periode juni tot augustus 2008 is in totaal gesproken met dertien vertegenwoordigers van woningcorporaties. Het betrof hier overwegend vertegenwoordigers van Rotterdamse corporaties, maar ook waren enkele corporaties uit Den Haag en Amsterdam vertegenwoordigd. Deze respondenten zijn in belangrijke mate verkregen met hulp van de leden uit de begeleidingscommissie. Om het juridische kader inzichtelijk te maken en verder aan te scherpen is er gesproken met zeven respondenten die zich hebben gespecialiseerd in of de Vreemdelingwetgeving of de Huisvestingswetgeving. Centraal is deze gesprekken stonden de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden. Opvallend was dat er slechts weinig juristen te vinden waren die zowel gespecialiseerd waren in zowel de Vreemdelingwetgeving als de Huisvestingswetgeving, wat het volledig in kaart brengen van de relevante wet- en regelgeving niet ten goede kwam. Vreemdelingenjuristen verwezen naar specialisten op het gebied van huisvesting en *vice versa*.

In de derde plaats zijn er gesprekken gevoerd met acht medewerkers van hulporganisaties die ondersteuning bieden aan illegale vreemdelingen of zich anderszins inzetten voor de be-

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 1 voor een summiere omschrijving van de verschillende gesprekspartners

langen van illegale vreemdelingen. De contacten met deze ‘hulpverleners’ zijn tot stand gekomen dankzij de tussenkomst van een lid van de begeleidingscommissie en komen tevens voort uit de bestaande contacten van één van de onderzoekers. De gesprekken met de vertegenwoordigers van deze hulorganisaties boden, zoals van te voren verwacht, een ander perspectief op de onderhavige problematiek. Terwijl bij de woningcorporatiemedewerkers het ‘ik wil wel, maar het kan niet en mag niet’ de boventoon voerde, benadrukte de hulporganisaties juist de mogelijkheden om illegale vreemdelingen te huisvesten.

In totaal zijn er nog tien gesprekken gevoerd met diverse andere respondenten. Zo zijn er vijf mensen benaderd die in de sfeer van de handhaving beroepsmatig met illegale vreemdelingen te maken zouden kunnen krijgen. Tevens zijn er drie interviews afgenomen met respondenten die zich beroepsmatig bezighouden met de bestrijding en opsporing van woonfraude, waarvan twee interviews met respondenten die dit op particuliere basis doen. Ten slotte zijn er twee gesprekken gevoerd met politici, dit omdat uit de gesprekken met de juridische specialisten onder andere naar voren kwam dat het in dit geval niet enkel een juridisch vraagstuk is, maar veelal onderhevig is aan politieke keuzes. De politici waren enthousiast over het onderzoek, maar signaleerden direct dat de huisvestingsproblematiek van illegale vreemdelingen op weinig draagkracht binnen de lokale en landelijke politiek hoeft te rekenen.

## **Tarwewijk**

In de maand juli hebben de onderzoekers zich gericht op het in kaart brengen van de bestaande huisvestingsproblematiek van illegale vreemdelingen in de Rotterdamse Tarwewijk; een wijk die door veel respondenten werd genoemd als concentratiegebied van problemen op het gebied van huisvesting voor vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten. Ferwerda et al. (2007) beschrijven dat de bepaalde delen van de Tarwewijk in een transitiefase verkeren en diverse ingangen biedt voor mensen die het problemen ondervinden op de legale huisvestingsmarkt (Ferwerda et al, 2007: 46-47). De insteek van de onderzoekers was te komen tot een gevalstudie waarbij een vorm van huisvesting door illegale vreemdelingen nader zou kunnen worden beschreven. Daartoe werd de Tarwewijk in de maand juli verschillende malen bezocht. Er werd contact gezocht met diverse actoren die op een of andere manier zicht hadden op de huisvestingsproblematiek van vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten, vooral vanuit de sfeer van de handhaving. Uiteindelijk is er gesproken met zes respondenten: een medewerker van de Dienst Stadstoezicht, een vertegenwoordiger van een woningcorporatie belast was met de handhaving van het woonfraudebeleid in de Tarwewijk, de verantwoordelijke stadsmarinier, een buurtagent, een vertegenwoordiger van het deelgemeentelijke interventieteam en een lid van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois. Ondanks het feit dat de gesprekken relevante informatie brachten - vooral over hoe verschillende actoren aankijken tegen het huisvesten van illegale vreemdelingen door corporaties- leverden zij niet genoeg informatie en ingangen op ook daadwerkelijk dieper in de huisvestingsproblematiek van vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten in de Tarwewijk te kunnen duiken. Vrijwel alle respondenten signaleerden dat het vraagstuk van illegale vreemdelingen een groot probleem was, maar dat er in de praktijk slechts in beperkte mate op de aanwezigheid van illegale vreemdelingen werd gestuit. Door de beperkte tijdsduur van het onderhavige onderzoek en de summiere informatie die voortkwam uit de gesprekken in de Tarwewijk is uiteindelijk door de onderzoekers besloten om van een verdiepende gevalstudie af te zien.

Alvorens de juridische kaders te schetsen in hoofdstuk 3 en 4 waarbij relevante wet- en regelgeving zal worden besproken, zullen we in hoofdstuk 2 allereerst de groep illegale vreemdelingen in Nederland duiden in termen van omvang, spreiding, huisvestingssituatie en woonfraude en mogelijke categorisering. Dit hoofdstuk zal eindigen met een beschrijving van

enkele concrete verschijningsvormen van huisvesting aan specifieke doelgroepen zoals we die tijdens het veldwerk zijn tegengekomen.

## Hoofdstuk 2 Omvang en categorieën illegale vreemdelingen

### **2.1 De omvang van de groep illegale vreemdelingen in Nederland.**

Sinds midden jaren negentig van de vorige eeuw zijn er verschillende schattingen naar de omvang van de groep illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen gemaakt. In deze beschrijving zullen we ons richten op die schattingen die als het meest betrouwbaar te boek staan; de schattingen die zich baseren op de vangst-hervangst methode. Engbersen et al. (2002) schatten op basis van gegevens uit het Vreemdelingen Administratie Systeem over de periode 1997-2000 het aantal illegale vreemdelingen in Nederland op tussen de 65.000 en 91.000 illegalen exclusief Oost- en West-Europeanen. Over de laatste groep maken zij een in hun ogen aanzienlijk minder betrouwbare schatting van tussen de 47.000 en 72.000 samen. Als we toch uitgaan van deze schatting dan komen we op een totaal van jaarlijks ergens tussen de 112.000 en 163.000 illegale vreemdelingen: “op de schaal van Nederland een in omvang begrensde groep” aldus Engbersen et al. (2002: 127).

De meest recente schatting - verricht door Van der Heijden en collega's - dateert van november 2006 en slaat terug op het aantal illegale vreemdelingen in Nederland gedurende de periode april 2005- april 2006. Statistici hebben voor deze schatting gebruik gemaakt van het registratiesysteem PSH-V<sup>4</sup> (Taakorganisatie Vreemdelingen­zorg, Politie Nederland) en hebben de schatting zodanig verricht dat een vergelijking met een eerdere schatting over de periode 1997-2003 mogelijk zou zijn. Deze schatting resulteert in een totaal aantal van 128.907 illegale vreemdelingen waarvan 88.161 illegale niet-Europeanen en 40.791 illegale vreemdelingen uit de Europese Unie. Het aantal illegale vreemdelingen uit Europa is daarmee ten opzichte van eerdere jaren gedaald waar het aantal illegale vreemdelingen afkomstig van landen buiten de Europese Unie ongeveer gelijk is gebleven. De daling van het aantal illegale vreemdelingen uit Europa schrijven de auteurs toe op conto van de uitbreiding van de Europese Unie met landen als bijvoorbeeld Polen, Slowakije, en Tsjechië (Van der Heijden, Van Gils, Cruijff en Hessen 2006).<sup>5</sup>

Overigens werd de daling, die uit bovenstaande schatting naar voren komt ook gesignaleerd door mensen in het veld. Een medewerker van één van de Rotterdamse interventieteams stelt:

“We hebben vorig jaar [2007] 22.500 huisbezoeken gedaan en 85.000 signalen leverde dat op en daar zaten een aantal [illegale] vreemdelingen bij, maar dat valt reuze mee. Het is niet zo als de situatie van 8 of 9 jaar geleden. Toen trof je veel vaker vreemdelingen aan. Illegale vreemdelingen wel te verstaan, nu tref je wel vreemdelingen aan, maar met een status [...] Maar illegale vreemdelingen? Misschien een of twee keer per week” (R21).

---

<sup>4</sup> Het betreft hier het landelijke Politie Suite Handhaving Vreemdelingen; een systeem dat het regionale Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) waar eerdere schattingen op zijn gebaseerd per 1 maart 2005 heeft opgevolgd (Van der Heijden et al 2006: 4)

<sup>5</sup> Met de vijfde uitbreiding van de Europese Unie in 2004 werden de volgende landen lid: Grieks-Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. In 2007 treden tenslotte Bulgarije en Roemenië tot de EU toe.

De latere toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2007 tot de EU zal een verdere daling van het aantal illegale vreemdelingen leiden. Van der Heijden et al (2006) schatten het aantal illegale Bulgaren in Nederland op 15.403 en het aantal illegale Roemenen op 6.782.

Het is van belang om elke schatting naar het aantal illegaal verblijvende vreemdelingen met een gezonde dosis wantrouwen tegemoet te treden. Ook in bovenstaande schattingen die gebaseerd zijn op het aantal aangehouden illegale vreemdelingen zijn verschillende aannames geïncorporeerd. Het is dan ook niet voor niets dat de bandbreedte van de meest recente schatting van het aantal illegalen van buiten de Europese Unie ligt op ergens tussen de 63.000 en de 114.000 illegale vreemdelingen (met een betrouwbaarheid van 95%).

De meeste schattingen richten zich op het aantal illegale vreemdelingen in Nederland zonder verder te differentiëren naar steden. Een uitzondering vormt de eerste schatting (Engbersen en van der Leun 1997) en meer recent de schatting van het aantal illegale vreemdelingen per politieregio door Leerkes et al (2004: 40) over de periode 1997-2003. Het is weinig zinvol om alle getallen hier te reproduceren, dus daarom beperken we ons tot de schatting over 2003. De regio Amsterdam-Amstelland en de regio Rotterdam-Rijnmond kennen elk ongeveer 17.000 illegale vreemdelingen. In de regio Haaglanden schatten de onderzoekers het aantal illegale vreemdelingen op ruim 13.000 en voor Utrecht op ruim 9.500 (Leerkes et al. 2004: 40). Als de gesignaleerde daling zich evenredig verspreid doorzet dan zal ook het aantal illegale vreemdelingen in de vier grote steden zijn afgenomen.

## **2.2 Waar en hoe wonen illegale vreemdelingen?**

Illegale vreemdelingen wonen niet evenredig verdeeld over Nederland maar concentreren zich in het bijzonder in de stedelijke gebieden. Leerkes et al. (2004) beschrijven dat ongeveer veertig procent van de geschatte illegalen in de periode 1997-2003 in de regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht verbleven. Aangezien illegale vreemdelingen voor hun huisvesting veelal afhankelijk zijn van hun landgenoten verblijven ze in die steden ook vooral in die wijken waar hun landgenoten wonen; in het bijzonder de wijken die in sociaal economisch opzicht als zwak te kenmerken zijn. Afgaande op het aantal staande gehouden illegale vreemdelingen wonen zij ook relatief vaak in een aantal specifieke landelijke gebieden waar zij ook emplooi hebben gevonden (cf. Kromhout et al. 2008).

Er is niet alleen sprake van ongelijke spreiding van illegale vreemdelingen over Nederland, ook zijn er wezenlijke verschillen tussen de vier grote steden voor wat betreft het type woning waar illegale vreemdelingen vooral voor problemen zorgen. Zo stellen Ferwerda et al. (2007) in een exploratief onderzoek naar malafide activiteiten in het vastgoed dat er in de vier grote steden verschillen zijn in de verschijningsvormen van het exploiteren van het vastgoed waaronder zij ook de verhuur van vastgoed aan illegale vreemdelingen rekenen. Een belangrijk verschil vloeit voort uit de relatieve krapte op de woningmarkt in Amsterdam en Utrecht ten opzichte van die in Rotterdam en Den Haag. Hierdoor concentreert de problematiek zich volgens sommige respondenten in Amsterdam en Utrecht meer rond illegale onderhuur waarbij malafide woningbemiddelaars als tussenpersoon voor illegale vreemdelingen optreden. Het huisvesten van illegalen in Amsterdam en Utrecht lijkt vaker plaats te vinden in panden die toebehoren aan woningcorporaties waar legale allochtonen de hoofdhuurder zijn. Van Gestel beschrijft op basis van een straf dossier een voorbeeld van dergelijke malafide bemiddelaars die betrokken zijn bij de onderverhuur van sociale huurwoningen in Amsterdam:

“Een tiental personen bemiddelt via internet bij het onderverhuren van woningen die behoren tot de sociale woningvoorraad. De bemiddelaars brengen huurders die hun (corporatie)woning willen onderverhuren in contact met mensen die dringend op zoek zijn naar een woning maar geen huisvestingsvergunning hebben en vol-

gens de gangbare procedures niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. De bemiddelaars ontvangen elke keer één maand huur voor de verleende diensten.” (Van Gestel 2008: 31).<sup>6</sup>

In Rotterdam en Den Haag concentreert de problematiek van huisvesting van illegale vreemdelingen zich meer rond traditionele huisjesmelkers en overbewoning van panden die veelal privaat eigendom zijn. Meer in het algemeen stellen Ferwerda et al. (2007) dat de woningen in de probleemwijken van Rotterdam en Den Haag vooral afkomstig zijn uit de particuliere sector terwijl deze woningen in Amsterdam en Utrecht vaker in bezit zijn van woningbouwcorporaties. Het onrechtmatig gebruik van panden, bijvoorbeeld door (onder) te verhuren aan illegale vreemdelingen komt in alle vier de steden voor.

Afgaand op het beschikbare onderzoek onder illegale vreemdelingen in relatie tot onder meer hun positie op de huisvestingsmarkt doemen de volgende vier belangrijkste vormen van huisvesting op. In de eerste plaats zijn relatief veel illegale vreemdelingen *inwonend bij familie of vrienden*. In de tweede plaats huren illegale vreemdelingen een kamer of een bed in de *commerciële particuliere sector*, bijvoorbeeld in pensions. In de derde plaats is er sprake van *onderhuur* van kamers, appartementen of etages via familieleden, vrienden of commerciële tussenpersonen die deel uitmaken van het woningbestand van woningcorporaties (Burgers 1999, Leerkes et al. 2004: 173-74). Tot slot maken illegale vreemdelingen gebruik van de veelal tijdelijke *opvangmogelijkheden die hulpverleningsinstanties* aanbieden (cf. Kromhout et al. 2008: 24-27).

In eerder onderzoek naar illegale vreemdelingen (*De Ongekende Stad*) constateerde Burgers (1999) dat het overgrote deel (88%) van de illegale vreemdelingen (in navolging van de Verenigde Staten) inwonend was. Ruim de helft van alle ongedocumenteerden vreemdelingen in dit onderzoek bleek inwonend bij familieleden of vrienden. Slechts één op de tien illegale vreemdelingen beschikte over een zelfstandige woonruimte (N=19), waarvan zes in die periode (rond 1995) zelfstandig huurden van een woningcorporatie.<sup>7</sup> Een van de conclusies die ook Burgers trekt is dat illegale vreemdelingen nauwelijks woningen onttrekken aan de sociale woningvoorraad. Bovendien, als illegalen beschikken over zelfstandige woonruimte is dat veelal als lid van een naar verblijfsstatus gemengd huishouden (Burgers 1999). Dit beeld waarbij illegale vreemdelingen niet of nauwelijks woningen onttrekken aan de sociale woningvoorraad wordt ook bevestigd in het onderzoek *Illegale vreemdelingen in Nederland* (Engbersen et al 2002: 113).

In één van de recentste onderzoeken naar de leefwereld van illegale vreemdelingen beschrijven Leerkes et al. (2004) wederom hoe slechts een klein gedeelte van de illegale vreemdelingen gebruik maakt van woningen die in het bezit zijn van woningcorporaties en dan ook nog vaak in een ‘inwoonconstructie’. Zij stellen zich dan ook de vraag in hoeverre er bij de verschillende huisvestingsvormen sprake is van verdringingseffecten van legale bewoners op lokale woonmarkten. In het geval van inwoning bij vrienden en familieleden is er in hun visie geen sprake van verdringing (2004: 175). Wel is er door deze informele inwoning sprake van een grotere woningbezetting dan op grond van de formele registraties te verwachten zou zijn (cf. Burgers 1999: 98). De grootste kans op verdringing vindt plaats als illegale vreemdelingen woningen huren op de particuliere markt of indirect van woningcorporaties. Zoals we al hebben beschreven komt dit echter – afgaande op het beschikbare kwalitatieve onderzoek onder deze groep vreemdelingen - niet of nauwelijks voor (Kromhout et al. 2008).

---

<sup>6</sup> Uit de gevalsbeschrijving wordt niet duidelijk in hoeverre illegale vreemdelingen gebruik hebben gemaakt van deze malafide bemiddelaars.

<sup>7</sup> De gegevens van dit onderzoek dateren echter wel uit de periode 1993-1996; een periode waarin de Koppelingwet nog niet was ingesteld.

Waar het de huur van woonruimte in de particuliere sector en van wooncorporaties betreft is het meest sprake van verdringing. Zo stellen Leerkes et al.:

“Ofschoon illegalen slechts verantwoordelijk zijn voor een deel van de illegale onderhuur, is het waarschijnlijk dat door deze systemen van onderhuur de totale wachttijd in de sociale sector toeneemt” (2004: 175-76).

Op basis van hun onderzoek kunnen ze overigens geen uitspraken doen over de omvang van de verschillende woonvormen. Dit maakt het dan ook onmogelijk om op basis van dit onderzoek na te gaan hoe serieus de verdringingseffecten door illegale vreemdelingen in de sociale sector zijn. Verschillende respondenten nuanceren overigens het verdringingseffect en stellen dat het nog wel mee valt met de verdringing van legale burgers door illegale vreemdelingen:

“...er zijn woningtypen, complexen genoeg die slecht in de markt liggen en daarvoor staan de mensen niet in de rij. [...] dan wordt er gezegd van ja de corporatie helpt dus [...] mensen die veel minder recht hebben dan ik en die worden wel gehuisvest. Vaak zie je dat die mensen dan worden gehuisvest in huizen waar de mensen die het hardste roepen niet willen wonen. De grote wachtlijsten, dat is voor woningen die meer kwaliteit hebben en mooi zijn en daar zijn er dus kennelijk niet genoeg van, maar je moet het niet omkeren. [...] Kijk maar naar de leegstand nu in de oudere wijken. Kijk maar naar de Bas Jongeriusstraat daar staan prachtig gerenoveerde woningen voor mensen die het niet geschikt vinden om daar te gaan wonen omdat de wijk meer problemen kent dan alleen maar hondenpoep. Mensen vinden het huis wel goed, maar willen op die plek niet wonen. In dat spanningsveld opereren we. En ik snap dan dat een corporatie zegt van kunnen we dat gedeelte van de woningen dan niet op een goede manier, met een goede vorm van beheer - want dat zal altijd de voorwaarde moeten zijn - verhuren aan illegale vreemdelingen?” (R32).

In de visie van deze respondent opteren illegale vreemdelingen voor een heel ander deel van de woningmarkt dan de reguliere woningzoekende.

### **2.3 Woonfraude**

Afgaande op verschillende recente rapportages over woonfraude dateert de expliciete aandacht voor woonfraude van 2001 als toenmalig Minister Remkes een circulaire rondstuurt over de noodzaak om onrechtmatige bewoning aan te pakken. In de *Illegale nota* (2004) wordt aandacht besteed aan de aanpak van de zogenaamde profiteurs van illegale vreemdelingen waaronder de huisjesmelkers. In 2004 komt het Ministerie van VROM met een rapport over de bestrijding van onrechtmatige bewoning en ook op lokaal gebied is er veel aandacht voor woonfraude en onrechtmatige bewoning in relatie tot onveiligheid en leefbaarheid en een eerlijke verdeling van schaarse huurwoningen. In een reactie op het onderzoek *Illegaal verblijf in Nederland* (Kromhout et al. 2008), stelt de staatsecretaris van Wonen, Werken en Integratie dat woonfraude de woningmarkt frustreert omdat een rechtvaardige verdeling van woonruimte in het geding is en kan leiden tot onveilige situaties en overlast. De staatssecretaris kondigt in deze reactie tevens aan dat zijn ministerie met de Vereniging van Woningcorporaties Nederland zal bekijken hoe vaak illegale vreemdelingen in corporatiewoningen zijn gehuisvest, of hier extra inzet voor nodig is waarmee men eventuele verdringing van rechtmatige en reguliere woningzoekenden kan tegengaan (5549472/08, 20 juni 2008: 14-16)



Verschillende corporaties gaven te kennen sinds enige tijd op actieve wijze bezig te houden met de bestrijding van woonfraude. Woonfraude kent verschillende varianten. In de door SEV uitgegeven publicatie *Aanpak onrechtmatige bewoning* (2005) als ook het eindrapport *Beleid bij bewezen woonfraude* (2006) onderscheiden de auteurs vijf verschillende varianten die in de praktijk gecombineerd kunnen voorkomen: onrechtmatige bewoning, onrechtmatige doorverhuur; onrechtmatig gebruik, verhuur aan illegale vreemdelingen en, tot slot, permanente bewoning van recreatiewoningen. De nadruk ligt op onrechtmatige bewoning, doorverhuur en onrechtmatig gebruik ongeacht de verblijfsstatus van de bewoner (2005: 8). De belangrijkste redenen voor woningcorporaties om onrechtmatige bewoning tegen te gaan ligt allereerst besloten in het garanderen van een eerlijke verdeling van de woningen en om het zicht op de huurders te behouden. Daarnaast – een argument dat ook voor andere actoren als de gemeente en de huurders zelf opgang doet – betreft het tegengaan van overlast en onveiligheid.

De omvang van de problematiek van woonfraude is veel minder inzichtelijk dan de mogelijke verschijningsvormen van woonfraude en – belangrijk in de context van dit rapport – wie er schuil gaan achter de verschillende vormen van woonfraude. In het onderzoek van Ferwerda et al (2007) naar malafide activiteiten in de vastgoedsector stellen ingewijden dat tien tot twintig procent van de sociale huurwoningen illegaal wordt onderverhuurd (2007: 48). Een medewerker van een Haagse corporatie stelt dat uit een bestandvergelijking over de helft van hun woningbezit een percentage van 4% vermoedelijke woonfraude naar voren. Een medewerker van een team dat zich specifiek bezig houdt met woonfraude voor een Amsterdamse corporatie stelt

“Als je 80.000 woningen hebt en 1% zou onderverhuurd worden, dan heb je het over 800 woningen en dat is veel. In 2007 hebben we er in ieder geval 375 te pakken gekregen”.<sup>8</sup>

Eén van de gesprekspartner van een Rotterdamse corporaties in het onderhavige onderzoek aan dat zij in 2007 in totaal 421 zaken hebben behandeld, waarbij in 155 gevallen daadwerkelijk woonfraude is aangetoond en het contract met de hoofdhuurder is beëindigd. Tegelijkertijd is er geen inhoudelijke informatie beschikbaar over de achtergronden van deze zaken en het aandeel dat illegale vreemdelingen in deze zaken heeft gespeeld. “Wij registreren geen gegevens over de huishoudensamenstelling, leeftijd, land van herkomst en dergelijke van deze fraudeurs”, aldus de vertegenwoordigster van deze corporatie.

Een van de weinige studies die inzicht biedt in de omvang van woonfraude, is de analyse van MB-All – specialist in gemeentelijk handhavingsbeleid – over het woningbezit van de Rotterdamse corporatie De Nieuwe Unie<sup>9</sup>. Over het totale bezit van 23.087 woningen van De Nieuwe Unie schat MB-All dat er bij 932 woningen (4%) mogelijk sprake is van woonfraude (2005: 11). Uiteindelijk hebben ze een steekproef van 26 dossiers bij de Rotterdamse woningcorporatie De Nieuwe Unie geselecteerd en op woonfraude geanalyseerd.<sup>10</sup> In het merendeel van de gevallen betrof het onrechtmatige doorverhuur aan derden (N=13), soms aan familieleden (N=3) en soms aan vrienden (N=3). In een beperkt aantal gevallen (N=2) betrof het onrechtmatig gebruik in de vorm van kamerverhuur. Bij vijf van de 26 dossiers betrof het

---

<sup>8</sup> Het getal 375 verwijst naar de 375 woningen opnieuw beschikbaar kwamen voor verhuur. In totaal ging het bij deze corporatie om 600 vermoedens van woonfraude in 2007 (zie: <http://www.aedesnet.nl/nieuws,2008/02/AM-Aanpak-woonfraude-succesvol.html>)

<sup>9</sup> Per 1 juli 2007 gefuseerd tot Woonstad Rotterdam.

<sup>10</sup> Deze steekproef is het resultaat van een adreseselectie van 23 dossiers uit 200 dossiers met de hoogste kans op woonfraude en aangevuld met 3 dossiers met een lagere kans op woonfraude (MB-All 2005: 16-18).

uiteindelijk geen fraude. In deze analyse van 26 dossiers zijn de onderzoekers in geen enkel dossier op onderverhuur aan illegale vreemdelingen gestuit (2005: 19).

De beperkte aanwezigheid van illegale vreemdelingen in corporatiebezit sluit aan bij de bevindingen van de VROM-Inspectie (2007). In het *Handboek aanpak woonfraude voor corporaties en gemeenten* stelt de VROM-Inspectie geen aandacht aan huisvesting van illegalen te besteden omdat huisvesting van deze categorie vreemdelingen weliswaar valt onder woonfraude, maar deze huisvesting "...in de praktijk voor het overgrote gedeelte voorkomt in de particuliere woningvoorraad" (2007: 7). Ook uit de interviews met de woonfraude consultants van corporaties en de woonfraude experts blijkt dat doorverhuren of onderverhuren van corporatiebezit met winstbejag als doel niet vaak voorkomt. Het gaat vooral om doorverhuur of onderverhuur aan familieleden, vrienden of kennissen waarbij onwetendheid over de regelgeving een belangrijke rol speelt. Wat er bekend is in termen van omvang in relatie tot illegale vreemdelingen kan niet anders dan tot de conclusie leiden dat illegale vreemdelingen slechts in beperkte mate achter de onrechtmatige bewoning van corporatiebezit schuil zullen gaan.

Het is ook interessant om na te gaan wat corporaties nu doen als ze feitelijk op illegale vreemdelingen stuiten in hun controles op woonfraude. De eerder vermelde SEV publicatie geeft inzage in actuele werkwijze per aangetroffen vorm van woonfraude en geven tevens suggesties voor alternatieve handelingswijzen. De 'mate van strengheid' in handelen hangt af van de aangetroffen situatie, profiel van de bewoners en het signaal dat de corporatie wil afgeven aan omringende bewoners. Bij onderverhuur met of zonder winstoogmerk stellen de auteurs voor om de onderhuurders weg wijs te maken in het systeem van woningverhuur of eventueel ook andere woonruimte aan te bieden (milde maatregel). Ze hebben hier echter vooral niet illegaal verblijvende onderverhuurders – zoals studenten - in gedachten. Waar er zonder winstoogmerk wordt doorverhuurd, ziet men ook geen reden om de huurder per direct uit de woning te zetten. Afgaande op deze rapportage is er een ruimte van zes maanden beschikbaar waarin de feitelijke ontruiming van de woning kan plaatsvinden. Bij onrechtmatig gebruik van woningen in de vorm van verhuur aan illegale vreemdelingen, stelt men echter directe beëindiging en directe uitzetting van de (hoofd)huurders voor (SEV 2006: 17). Woonconsultanten die de feitelijke beslissing over de te nemen maatregelen moet nemen, kunnen terugvallen op een beslissingsmodel. De eerste module stelt de vraag of er sprake is van criminaliteit en indien hier positief op wordt geantwoord, is de suggestie om geen rekening te houden met de onderhuurder en de huur zo snel mogelijk te beëindigen. Dit roept de vraag op in hoeverre woonconsultanten illegale vreemdelingen die (onder)huren typeren als een vorm van criminaliteit.

Eerder constateerden we dat het beleid zich richt op onrechtmatige bewoning "ongeacht de status van de bewoner". Dit zou betekenen dat illegaliteit er als zodanig niet toe zou doen. Uit gesprekken met woonconsultanten, zoals onderstaande interviewpassage, blijkt echter dat illegaliteit er wel toe doet:

"Op het moment dat ik merk met mijn ervaring dat iets gedaan is om iemand te helpen, kan ik maximaal, dat is via het Huurrecht, een half jaar geven om andere woonruimte te zoeken. Dat is zo beslist in het Huurrecht, anders zou je de onderhuurder huurder moeten laten worden en dan zitten wij met een huurder die wij niet willen, want dan wordt de woning weer onttrokken aan het woonruimteverdelingsysteem. Dat blijven wij toch wel promoten, een eerlijke verdeling van... Hennep gaat er binnen een maand uit. Op het moment dat ik hennep constateer, komt het hennep team en die ontmantelt de kwekerij en dan gaat de bewoner er uit. I: En wat gebeurt er als je op een groep illegale vreemdelingen stuit?

R: Die gaan er ook uit. Als ze echt illegaal zijn, dan gaan de mensen er gelijk uit, zoals ik gisteren meemaakte, binnen een half uur. Maar als je ergens woont en je

hebt een hennepkwekerij, dan krijg je een maand volgens het Huurrecht de tijd om de woning leeg te maken. Dat staat in de wet. Er wordt op dat moment niet gekeken naar wat er op dat moment verder in de woning gebeurt. Ik vind ook dat de mensen een maand de tijd moeten hebben om iets anders te vinden. Er is nu een uitspraak van de rechter, het vonnis is aan ons toegewezen, over een moeder met kindje [beiden met verblijfsstatus], ik had al voor mijn beurt gesproken bij de rechter dat ik bereid was mevrouw een half jaar te geven en de rechter heeft dat ook aangehouden en in het vonnis gezet. Dus mevrouw heeft nog een half jaar om te kijken naar een andere woonruimte.“ (R19)

En een andere manager woonfraude:

“...maar ik ben niet van mening dat je een kind of een moeder met een kind op straat moet zetten binnen een korte termijn van een maand. Mensen moeten de gelegenheid hebben, van vijf tot zes maanden absoluut de gelegenheid hebben om andere huisvesting te zoeken. [...] I: En wat gebeurt er op het moment dat je in een huis komt waar zes matrassen op de grond liggen? R: Dat is vaak een actie die wel hard wordt ingezet. Omdat dat directe schade geeft aan de omgeving. Reken er maar op dat als je in een portiek zit en vijf huurders klagen daar over, dat het een heel gevoelig element is.” (R32)

Het is de vraag in hoeverre bovenstaande citaten representatief zijn voor de omgang van woonconsulenten met de illegale vreemdelingen die zij aantreffen, maar er is geen reden om aan te nemen dat het hier uitzonderingen betreft. Geconstateerde woonfraude zoals onrechtmatige (onder)huur aan illegale vreemdelingen, onrechtmatig gebruik van een woning als hennepkwekerij en onrechtmatige verhuur aan studenten of een moeder met een jong kind, leiden in de dagelijkse praktijk tot uiteenlopende termijnen van uitzetting binnen een half uur tot enkele dagen, een maand of maximaal zes maanden om alternatieve woonruimte te vinden. Generiek beleid dat zich richt op het tegengaan van onrechtmatige bewoning ongeacht status valt daarmee in de praktijk voor de statusloze vreemdeling het meest negatief uit.

## **2.4 Categorieën illegale vreemdelingen en inkomstenverwerving**

Empirische studies naar illegale vreemdelingen in Nederland laten zien dat illegale vreemdelingen een heterogene groep vormen waarbinnen op basis van verschillende criteria verschillende subcategorieën zijn te onderscheiden. Zo laten Kromhout et al. (2008) op basis van hun literatuurstudie naar illegale vreemdelingen zien hoe een gebruikelijk categorisering zich richt op het achterliggende type migratiebeweging. Bij een dergelijke indeling onderscheidt men veelal arbeidsmigratie van asielmigratie, volgmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming) en criminaliteitsgerelateerde migratie (slachtoffers van mensenhandel). Parallel aan deze migratiebewegingen lopen irreguliere migratiebewegingen.

Een andere manier van kijken naar de groep van illegale vreemdelingen zou kunnen gebeuren op basis van juridische criteria. In de *Illegalennota* (2004) worden drie categorieën illegalen onderscheiden. Allereerst de vreemdelingen die opzettelijk (ongemerkt of met valse reisen en identiteitsdocumenten) Nederlands grondgebied binnenkomen. Een tweede categorie betreft de vreemdelingen die op legale wijze met vereiste geldige reisdocumenten en visa Nederland binnenkomen en na binnenkomst hun reguliere verblijfsrecht verliezen door de toegestane verblijfsduur te overschrijden of door illegaal te werken en/of een strafbaar feit te plegen. Uitgeprocedeerde asielzoekers beslaan de derde categorie. Hierbij gaat het om vreemdelingen waarvan de aanvraag voor een verblijfsvergunning is afgewezen en die Nederland dienen te

verlaten maar illegaal blijven (2004: 6). De laatste categorie is een opmerkelijk categorie omdat uitgeprocedeerde asielzoekers formeel Nederland dienen te verlaten maar toch rechtmatig kunnen verblijven omdat zij onder bepaalde omstandigheden niet kunnen voldoen aan de plicht om op eigen gelegenheid Nederland te verlaten.

In de wetenschappelijke literatuur over irreguliere vreemdelingen wordt er nadrukkelijk een relatie gelegd tussen de wijze van huisvesten en de wijze van inkomstenverwerving. Meer algemeen geformuleerd zijn er verschillende patronen weer te geven waarbij migratie, huisvesting en arbeid aan elkaar gerelateerd zijn via de sociale netwerken waar illegale vreemdelingen deel van uit maken.<sup>11</sup> Engbersen et al (2002) onderscheiden drie patronen waarbij de wijze van binnenkomst, de aanwezigheid van ondersteunende netwerken en kenmerken van de etnische gemeenschap nauw met elkaar verbonden zijn.

Bij het eerste patroon, waar de regie van de komst volledig in handen is van de transnationale familie, is de illegale vreemdeling goed ingebed in een relatief hechte etnische gemeenschap. Deze illegale vreemdelingen komen vaak met een toeristenvisum en zijn veelal op uitnodiging en met een garantstelling van familieleden in Nederland of elders in de EU. Kenmerkend is dat de illegale vreemdelingen die binnen dit patroon vallen beduidend vaker beschikken over vrienden en familieleden in Nederland, die bereid zijn hen tot op zekere hoogte te ondersteunen of zelfs in huis op te nemen. Men beschikt veelal over werk dat men via het sociale netwerk heeft gevonden, al hoeft dit werk niet per definitie in de eigen etnische groep te zijn. Een belangrijk kenmerk van deze netwerken is de etnische homogeniteit; men onderhoudt vooral contacten met landgenoten en niet of nauwelijks met autochtone Nederlanders of andere migranten. Deze respondenten zijn normaal gesproken goed in staat het hoofd boven water te houden dankzij de loyaliteit en de mogelijkheden die er binnen de gemeenschappen van landgenoten bestaan. Hun etnische gemeenschap is tevens de wereld waarin men woonruimte, werk en erkenning kan vinden. Ze verblijven weliswaar in Nederland, maar participeren in belangrijke en in toenemende mate in hun eigen, door landgenoten gedomineerde wereld. In het onderzoek van Engbersen et al gaat het bij dit patroon van vooral illegale vreemdelingen uit Turkije, China en Marokko en in uit het voormalige Joegoslavië.

Bij het tweede patroon zijn de illegale vreemdelingen vaak via smokkelaars naar Nederland gekomen, in de asielprocedure beland om vervolgens na afwijzing in de illegaliteit te belanden. Deze illegale vreemdelingen maken deel uit van zogenaamde 'kwetsbare etnische gemeenschappen'. Het gaat hierbij in belangrijke mate om Somaliërs, Sri Lankanen en in mindere mate ook de Iraniërs. De contacten die deze mensen hebben met anderen in Nederland zijn veelal beperkt en zeker in eerste instantie gerelateerd aan de asielprocedure. In het algemeen ontbreekt het hen bij aankomst in Nederland aan familieleden of vrienden. Zij zijn genoodzaakt om een nieuw netwerk van relevante contacten te creëren en doen dit in belangrijke mate tijdens de asielprocedure en eventueel later tijdens hun verblijf bij of contacten met particuliere opvanginstanties. Het ontbreekt deze respondenten vaak aan een gemeenschap van landgenoten die mogelijkheden biedt tot (het vinden van) werk, huisvesting en ontspanning.

In het derde patroon dat Engbersen et al beschrijven vormt de etnische gemeenschap een veel minder belangrijke rol voor de illegale vreemdelingen. Het gaat hierbij vooral om respondenten uit de voormalige Sovjet Unie en het voormalige Joegoslavië en in mindere mate Iran. Illegale vreemdelingen reizen vaak op eigen gelegenheid naar Nederland en zij zijn vaak in het bezit van een toeristenvisum waarvoor vrienden garant zijn gaan staan. Hun komst is opvallend vaak gerelateerd aan Nederlandse geliefden of is geïnitieerd door formeel werk dat na verloop van tijd ophoudt. Deze illegale vreemdelingen onderhouden contacten met landgenoten maar evenzeer met Nederlanders. Veel respondenten vinden hun werk via autochtone

---

<sup>11</sup> In onderstaande beschrijving baseren we ons sterk op werk van een van de auteurs in de context van het project Illegale vreemdelingen in Nederland (Engbersen, Staring et al. 2002, in het bijzonder hoofdstuk 4).

Nederlanders en werken ook relatief vaak voor Nederlanders in de schoonmaak, de persoonlijke dienstverlening of als zelfstandige klusjesman. In vergelijking met de andere twee patronen lijkt de etnische gemeenschap voor deze illegale vreemdelingen het minst belangrijk. Respondenten onderhouden allerlei relaties met landgenoten en wonen ook vaak met landgenoten, maar zijn door hun Nederlandse spreekvaardigheid en contacten met Nederlanders niet van hen afhankelijk.

Wat kunnen we nu van deze patronen leren over illegale vreemdelingen in relatie tot huisvesting? In de eerste plaats maken deze patronen duidelijk dat de mate van inbedding van illegale vreemdelingen voor een belangrijk deel bepalend is voor de mogelijkheden tot huisvesting. Illegale vreemdelingen die deel uitmaken van het eerste patroon vinden veelal relatief gemakkelijk huisvesting via leden van de etnische gemeenschap. Vaak bestaat er de mogelijkheid om in te wonen en anders kan men een kamer of appartement onderhuren van landgenoten. Ook illegale vreemdelingen die vallen onder de derde categorie beschikken veelal over woonruimte die ze huren in de particuliere sector of inwonend bij vrienden. Zij beschikken veelal over inkomsten uit werk en kunnen het zich ook veroorloven. De huisvestingsnood is het urgentst bij illegale vreemdelingen die vallen onder het tweede patroon waarbij de etnische gemeenschap wel belangrijk is voor de illegale landgenoten, maar tegelijkertijd veelal niet in staat zijn om voldoende ondersteuning te bieden via werk of huisvesting. Huisvesting is vaak tijdelijk van karakter en relatief veel illegale vreemdelingen die vallen onder dit patroon kloppen aan bij opvanginstanties.

In de tweede plaats maken deze patronen duidelijk dat het aanbieden van huisvesting voor lang niet alle groepen illegale vreemdelingen relevant is. Voor veel illegale vreemdelingen is het een vanzelfsprekendheid dat zij onderdak vinden bij familie of vrienden waarbij men de soms gebrekkige omstandigheden voor lief neemt. Staring (2001) beschrijft voor illegale vreemdelingen uit Turkije hoe zij soms jaren inwonen bij familieleden waarbij een eventueel vertrek aanleiding zou kunnen geven tot grote conflicten in het bredere transnationale netwerk. Eenvoudigweg omdat de loyaliteit en gastvrijheid van de familie op die manier in twijfel wordt getrokken. Aan de andere kant kunnen deze vormen van familiale inwoning ook leiden tot allerlei verstikkende afhankelijkheden.

Zoals we aan het begin van deze paragraaf hebben laten zien zijn er ook andere categoriseringsmogelijkheden, bijvoorbeeld in termen van juridische status of in termen van kwetsbaarheid. Als respondenten denken aan het huisvesten van illegale vreemdelingen denkt men aan specifieke, kwetsbare groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen die uit de asielprocedure zijn gevallen en illegaal in Nederland verblijven. Andere genoemde kwetsbare groepen zijn alleenstaande moeders met jonge kinderen of zieken. Veelal verliezen respondenten de illegale status in die gevallen uit het oog maar gaat het om alleenstaande kinderen, onverzekerden, oudere vreemdelingen of vreemdelingen met HIV die begeleiding nodig hebben.

## ***2.5 Specifieke doelgroepen huisvesten: woningcorporaties verhuizen aan stichtingen***

In het navolgende zullen we drie initiatieven waar woningcorporaties bij betrokken zijn beschrijven. Het betreft voorbeelden waarbij de woningcorporatie reageerde op verzoeken van hulp van buitenaf en waarbij verschillende doelgroepen via tussenkomst van een stichting worden gehuisvest. Het in kaart brengen van deze bestaande initiatieven verliep moeizaam en getuigt bovenal van de gevoeligheid voor dit thema. Er werd door respondenten met de nodige omzichtigheid over concrete projecten gesproken. De meest respondenten hielden het lie-

ver algemeen en men wilde er bij voorkeur niet teveel ophef over maken. In de beschrijving hebben we deze wens naar anonimiteit gehonoreerd door zo algemeen mogelijk over de verschillende initiatieven te schrijven.

### **Vreemdelingen in procedure: verhuren aan een stichting**

Het eerste voorbeeld betreft een kerkelijke stichting die op beperkte schaal tijdelijke huisvesting aanbiedt aan vreemdelingen zoals uitgeprocedeerde asielzoekers, die niet via de formele kanalen aan huisvesting kunnen komen. In het verleden werden deze mensen gehuisvest in de kerk en lagen er gezinnen met kinderen te slapen naast dakloze drugsverslaafden, hetgeen de nodige problemen met zich meebracht. Een vertegenwoordiger van de stichting is daarop gaan kijken of woningcorporaties huizen ter beschikking wilden stellen voor deze gezinnen met kinderen:

“Wat zij dus wel wilde was via ons als stichting een pand ter beschikking stellen, maar dus niet rechtstreeks aan die mensen. (...) De stichting ondertekende dan het huurcontract, die betaalde ook de huur en wij waren verantwoordelijk voor om die mensen te huisvesten. Zo zijn we begonnen met [...] en later heeft ook [...] wat panden ter beschikking gesteld.” (R06)

Verschillende woningcorporatie toonden zich dus bereid om panden te verhuren aan deze stichting, in een incidenteel geval is een pand zelfs tijdelijk gratis aangeboden aan de stichting. De stichting neemt alle zorg en begeleiding op zich en de woningcorporatie stelt enkel de panden beschikbaar. Deze hulporganisatie huisvest dus enkele mensen die tijdelijk opgevangen dienen te worden. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om gezinnen met kinderen die nog een procedure en op een formele manier niet aan huisvesting kunnen komen.

Waar deze stichting relatief open is in het beschrijven van haar activiteiten en het verduidelijken van de specifieke groepen die zij van onderdak voorziet, zijn de corporaties zwijgzamer over dergelijke ‘tussenstichting-constructies’. Eén corporatie uitgezonderd:

“Op het moment dat je via goede doelen fondsen gaat regelen dan is de constructie gewoon om het op naam van die instelling te zetten want dan ben je in feite klaar. Wat er dan achter de voordeur gebeurt, ja. (...) Ja, de stichting verhuurt ook woningen aan illegalen, ja wat daar precies gebeurt... Soms heb je er wel zicht op, en soms ook niet” (R29).

De betreffende woningcorporatie suggereert niet te (willen) weten wat er achter de voordeur gebeurt. De reden daarvoor zou kunnen zijn dat het hen niet helemaal duidelijk is wat de regels op het gebied van huisvesting bieden aan illegale vreemdelingen is:

“Als het gaat om ex-gedetineerden en psychiatrie dan heb ik daar absoluut wel een beeld over, voor een deel van die groep is de vrijheid die hen wordt gegeven gewoon te groot die moet je inperken en dat gaat over de grenzen van privacy en beschikkingsvrijheid heen. Maar als het gaat om deze groep, ja... Illegaal is illegaal, dus in die zin. En in feite werken we zoals we hier zitten gewoon binnen het Nederlandse rechtssysteem, dus dat is natuurlijk ook nog eentje dat ik me afvraag: hoe werkt dat dan?” (R29)

### **Vreemdelingen met HIV: verhuren aan een stichting**

Een van de bestaande initiatieven richt zich op het huisvesten van een bijzondere doelgroep, in casus een groep vreemdelingen die lijden aan HIV. Een wooncorporatie werd hiertoe benaderd door een stichting die zich richt op het ondersteunen van mensen aan de onderkant van de samenleving met het verzoek tot woonruimte voor vreemdelingen met HIV. Deze specifieke doelgroep heeft een sterke behoefte aan huisvesting waar rust, reinheid en regelmaat gegarandeerd is om zo op adequate wijze hun behandeling te kunnen garanderen en continueren.

Het betreft - zo moge duidelijk zijn - een bijzondere doelgroep die niet in staat is om op eigen kracht het hoofd boven wat er te houden en de nodige zorg en begeleiding nodig heeft. De woningcorporatie die uiteindelijk in zee is gegaan met deze stichting stelt twee criteria centraal in de beslissing tot participatie: het moet om een kwetsbare groep gaan en de leefbaarheid in de buurt moet niet in het geding zijn.

Een belangrijke vervolgvraag betrof de te selecteren locatie aangezien potentiële overlast voorkomen moest worden. Gekozen is voor een etnisch gemengd blok en in de geselecteerde blokken is veel gedaan aan het voorlichten van de bestaande bewoners zonder in detail te treden over de specifieke kenmerken van de nieuwe bewoners.

Er is een huurcontract met een stichting gevormd die als hoofdcontractant fungeert. De corporatie is in eerste instantie ook in zee gegaan met deze doelgroep omdat het een tijdelijke vorm van huisvesting voor een periode van twee jaar betrof. Bewoners blijven veelal een half jaar tot een jaar en maken dan weer plaats voor anderen. Uiteindelijk zijn vier appartementen in een blok verhuurd aan de stichting waarbij de bewoners een eigen kamer hebben en een gemeenschappelijke ruimte. Specifieke kennis over de achtergronden van de bewoners ontbreekt bij de corporatie; bewoners hebben een vluchtelingen achtergrond, zitten soms in tijdelijke trajecten, sommigen wel nog in de procedure en anderen weer niet. “We huisvesten geen illegalen, we huisvesten bijzondere doelgroepen. We wijzen ze ook niet af en daar ligt een zekere ruimte”, aldus de medewerker van de woningcorporatie. Deze bijzondere doelgroep is eveneens afgestemd met lokale en nationale autoriteiten waarbij het moot is: “vertel wat nodig is en niet meer”.

### **Alleenstaande minderjarigen: verhuren aan een stichting**

Een derde initiatief richt zich meer specifiek op jongeren. Op dit moment worden er door een stichting ongeveer 150 jongeren opgevangen in 60 opvanghuizen die tegen de helft van de marktprijs ter beschikking worden gesteld door een woningcorporatie. Opvallend is dat deze stichting zich hoofdzakelijk bekommerend om de belangen van jongeren en ook niet verder differentieert. Onder deze 150 jongeren bevinden zich onder andere (ex) Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers, tienermoeders en jonge vluchtelingen die via Vluchtelingenwerk, het Nidos (voogdijschap en jeugdbescherming voor minderjarige vluchtelingen) of via mond-op-mond terecht komen bij deze stichting. Het gaat hier veelal om jongeren die zonder ouders in Nederland verblijven en verder geen vrienden of familie hebben om op terug te vallen. Deze huisvesting is echter niet permanent, maar dient om de jongeren, in een periode van maximaal 2 jaar, een rustige basis te geven van waaruit zij kunnen beginnen met het opbouwen van een leven in de Nederlandse samenleving.

Deze constructie vindt grotendeels plaats onder de tafel, daar de betreffende corporatie elke schijn van strafbare activiteiten die verbonden zouden kunnen worden aan het huisvesten van illegale vreemdelingen wil vermijden. Een vertegenwoordiger van deze corporatie ontkende woningen ter beschikking te stellen aan deze stichting. De stichting vertelt op haar beurt heel openlijk over deze constructie, maar geeft tegelijkertijd aan dat de corporatie wellicht niet op de hoogte is van de jongeren die zij huisvesten omdat de stichting uiteindelijk bepaalt wie er gehuisvest worden in deze 60 opvanghuizen.

De overeenkomsten tussen deze drie initiatieven die we zijn tegen gekomen tijdens het veldwerk zijn evident. In alle gevallen betreft het een vorm van huisvesting waarbij de woningcorporatie verhuurt aan een stichting die de belangen behartigt van specifieke categorieën vreemdelingen. Het is ook zo dat de woningcorporaties die betrokken zijn bij deze initiatieven aangeven beperkt zicht te hebben op wie er uiteindelijk in de panden verblijft. In de derde plaats gaat het bij deze initiatieven om vormen van tijdelijke opvang voor specifieke categorieën hulpbehoevenden: minderjarigen, zieken en vluchtelingen. Er is dus geen sprake van een situatie waarbij illegale vreemdelingen in de volle breedte van kunnen profiteren.



## Hoofdstuk 3: Het juridische kader

In dit hoofdstuk en het hierop volgende hoofdstuk zal het juridische kader centraal staan. We zullen antwoorden formuleren op de juridische onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 als volgt zijn geformuleerd:

1. Wat is relevante wet- en regelgeving waar het gaat om huisvesten van verschillende categorieën vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten en hoe wordt deze wet- en regelgeving in de praktijk door betrokkenen toegepast en gehandhaafd?
2. Welke mogelijkheden biedt de huidige wet- en regelgeving voor het huisvesten van illegale vreemdelingen?
3. Indien er geen of zeer beperkte mogelijkheden zijn: welke regels knellen het hardst en zijn hier mogelijke oplossingen/alternatieven voorhanden?

Allereerst zullen we echter het concept ‘illegale vreemdeling’ definiëren aan de hand van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Als duidelijk is geworden wie en wat een irreguliere vreemdeling nou precies is, zal achtereenvolgens een blik worden geworpen op de Koppelingswet, de landelijke Huisvestingswet (Hvw), de juridische definitie van mensensmokkel (artikel 197a Sr) en de meldingsplicht (artikel 4.40 Vb). Daar waar mogelijk en relevant zullen we de toepassingen van deze wet- en regelgeving illustreren aan de hand van de situatie in Rotterdam.

### 3.1 Artikel 8 Vw

Achter de term ‘illegale vreemdeling’ gaat een enorme diversiteit schuil; naar herkomstlanden, naar migratiemotieven, achtergronden, leeftijd en geslacht. Ook hoe illegale vreemdelingen in de illegaliteit belanden, vindt op uiteenlopende wijzen plaats. Sommige vreemdelingen komen legaal met een visum en overschrijden de termijn om vervolgens illegaal te blijven. Anderen hebben nooit over rechtmatige verblijfsdocumenten beschikt en hebben zich laten brengen door familieleden, vrienden of zijn tegen betaling naar binnen gesmokkeld (cf. Staring et al. 2005). Ook het concept ‘illegaliteit’ is geen eenduidige term en kan afhankelijk van het perspectief verschillende associaties oproepen. Sommigen stellen daarom voor om de term ‘illegale vreemdeling’ te vervangen door de term ‘irreguliere vreemdeling’. Het is hierbij ons inziens van belang om te realiseren dat het herbenoemen van de illegale vreemdeling tot de irreguliere vreemdeling een neutralere term met zich mee brengt maar de problematiek niet van karakter doet veranderen.

In de *Illegalennota 2004* wordt geen definitie gepresenteerd van ‘illegale vreemdeling’, wel wordt het begrip ‘illegaliteit’ omschreven:

“Onder illegaliteit wordt verstaan het verblijf in Nederland van vreemdelingen die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht en daarom de plicht hebben Nederland te verlaten” (Kamerstukken II 2003-2004, 29 537: 4; zie ook Kromhout, Wubs en Beenackers 2008: 7).

In juridische bewoordingen verblijven vreemdelingen uitsluitend rechtmatig in Nederland als ze voldoen aan één van de omschrijvingen zoals genoemd in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (zie bijlage 2.1).

Het gaat hier om vreemdelingen die een verblijfsvergunning regulier voor (a) bepaalde tijd en (b) onbepaalde tijd hebben, om vreemdelingen die beschikken over een verblijfsvergunning asiel voor (c) bepaalde tijd en (d) onbepaalde tijd, maar ook om (e) EU-burgers en ten slotte ook om (l) vreemdelingen die hun verblijfsrecht ontlene aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije. Vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraagprocedure (f & g) of in afwachting zijn van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift (h) verblijven eveneens rechtmatig. Dit geldt ook vreemdelingen waarbij er sprake is van beletsel<sup>12</sup> tegen de uitzetting (i) of (k) die aangifte doen van overtreding van artikel 273a Sr (mensenhandel).<sup>13</sup> Vallen vreemdelingen niet onder één van deze categorieën dan is hun verblijf onrechtmatig en spreken we over een verblijf in de illegaliteit. Deze juridische classificatie is van belang voor het vervolg van dit hoofdstuk omdat veel van de te bespreken juridische regelingen aansluiting zoeken bij artikel 8 van de Vreemdelingenwet. Wanneer men namelijk binnen een wet irreguliere vreemdelingen wil uitsluiten van de voorzieningen waarop de desbetreffende wet betrekking heeft, dan doet men dit door de mensen die niet vallen onder de verschillende categorieën van artikel 8 expliciet uit te sluiten.

De irreguliere vreemdelingen blijken een bijzondere groep binnen het Nederlandse rechtstelsel te vormen. Wanneer een irreguliere vreemdeling in Nederland op zoek gaat naar woonruimte, dan loopt hij tegen een aantal juridische obstakels op. Ditzelfde geldt voor de woningcorporatie die bereid is om onderdak te bieden aan dergelijke irreguliere vreemdelingen. Zowel de irreguliere vreemdelingen als de woningcorporaties lopen tegen verschillende juridische barrières op. Eén eerste belangrijk knelpunt wordt gevormd door de Koppelingswet.

### **3.2 Artikel 10 Vw en de Koppelingswet**

Op 1 juli 1998 is de zogenaamde Koppelingswet<sup>14</sup> in werking getreden. Met de Koppelingswet beoogt de Nederlandse overheid onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen uit te sluiten van de voorzieningen die de verzorgingsstaat te bieden heeft. De Koppelingswet is geen wet zoals bijvoorbeeld de Huisvestingswet die verderop in dit hoofdstuk nog zal worden besproken. De Koppelingswet heeft geen aparte wetteksten, maar wijzigt onderdelen van de Vreemdelingenwet en andere wetten. De Koppelingswet komt daarmee tot uiting in verschillende separate wetten, zoals de Vreemdelingenwet, de Wet GBA, de Huisvestingswet, de Werkeloosheidswet, de Ziektewet, de Algemene Bijstandswet, et cetera. Wat doet de Koppelingswet? De Koppelingswet koppelt allerlei voorzieningen die de Nederlandse verzorgingsstaat te bieden heeft aan het verblijfsrecht van een persoon (cf. Engbersen et al. 1999: 244-45). Een burgerservicenummer – voorheen sofinummer - is hierbij van groot belang; hiermee kan men aanspraak maken op een uitkering, maar dit nummer is bijvoorbeeld ook van belang in het kader van de te ontvangen zorg. Met de invoering van de koppelingswet per 1 juli 1998 zijn vreemdelingen die onrechtmatig verblijven uitgesloten van het verzorgingsstelsel en zijn deze vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel in belangrijke mate aangewezen op informele markten, waaronder de informele huisvestingsmarkt.

---

<sup>12</sup> Er is in artikel 64 Vw sprake van beletsel als de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen ([http://www.st-ab.nl/wetten/0345\\_Vreemdelingenwet\\_2000](http://www.st-ab.nl/wetten/0345_Vreemdelingenwet_2000)).

<sup>13</sup> De vreemdeling verblijft rechtmatig ‘hangende besluitvorming’, oftewel de hoofdregel is dat uitzetting achterwege blijft. Onder bepaalde omstandigheden kan er wel tot uitzetting worden overgegaan, maar kan de vreemdeling tegen deze beschikking ingaan door een voorlopige voorziening tegen de voorgenomen uitzetting bij de rechter aan te vragen (Vreemdelingenwet, art. 9.7.5)

<sup>14</sup> De formele naam van deze zogenaamde Koppelingswet die per 1 juli 1998 in werking is getreden, luidt: “WET van 26 maart 1998, Stb. 1998, 203, tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten ten einde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland”.

Artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000 vormt de belichaming van het koppelingsbeginsel:

“De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toerekening van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.” (Artikel 10, lid 1 Vreemdelingenwet 2000)

Toch heeft de Nederlandse staat een aantal rechten dusdanig fundamenteel geacht dat ze ook toekomen aan irreguliere vreemdelingen. Het tweede lid van hetzelfde artikel 10 bepaalt namelijk:

“Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.” (Artikel 10, lid 2 Vreemdelingenwet 2000)

Ook irreguliere vreemdelingen hebben dus recht op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg en rechtshulp. Een ongedocumenteerde vreemdeling mag dus naar school, is gerechtigd om door een advocaat te worden bijgestaan in juridische procedures en kan een ziekenhuis bezoeken wanneer zijn gezondheid dat eist. Rechtshulp, onderwijs en medisch noodzakelijke zorg vormen de drie uitzonderingen op de hoofdregel dat irreguliere vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken op de voorzieningen van de Nederlandse verzorgingsstaat. In het licht van bovenstaande is het de vraag of Nederland andere rechten, waaronder bijvoorbeeld het recht op huisvesting, naast zich neer mag leggen? Met andere woorden: hoe is het gesteld met de sociale rechten van irreguliere vreemdelingen in Nederland?

### **3.3 Artikel 4 Hvw**

Zowel artikel 4, als het in de hierop volgende paragraaf te bespreken artikel 5, van de Huisvestingswet creëert een mogelijkheid om op gemeentelijk niveau huisvestingszaken verder uit te werken. De landelijke Huisvestingswet kan worden gezien als het kader waarbinnen gemeenten de mogelijkheid hebben om een eigen invulling te geven aan het lokale huisvestingsbeleid. De eerste mogelijkheid tot lokale inkleuring wordt geboden door het vierde artikel van de wet. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

Indien een gemeente met een eigenaar van een of meer woonruimten een overeenkomst sluit over het in gebruik geven daarvan, is artikel 2, tweede lid, van overeenkomstige toepassing op de in zodanige overeenkomst op te nemen bepalingen. (Art. 4, lid 1 Huisvestingswet)

Uit dit artikel volgt dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om een overeenkomst te sluiten met ‘een eigenaar van een of meer woonruimten’. De verwijzing naar het tweede artikel van de Huisvestingswet heeft betrekking op het feit dat de gemeenteraad, ook bij het aangaan van een huisvestingsovereenkomst, na dient te gaan dat er zoveel mogelijk voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden met een laag inkomen wanneer het gaat om woonruimten met een verhoudingsgewijs lage prijs. Artikel 4 maakt het mogelijk om als gemeente met bijvoorbeeld woningcorporaties afspraken te maken over hoe de woonruimte moet worden verdeeld. De

betrokken partijen zijn hierbij niet verplicht om een artikel op te nemen waarin het wordt verboden om woonruimte ter beschikking te stellen aan irreguliere vreemdelingen.

Het is echter wel van belang om hier voor ogen te houden dat artikel 4 van de Huisvestingswet optioneel is. Gemeenten zijn niet verplicht om gebruik te maken van artikel 4. De gemeente Rotterdam heeft wel van de keuzemogelijkheid gebruik gemaakt. Daar de bij dit onderzoek betrokken woningcorporaties in Rotterdam gevestigd zijn, is het interessant om eens dieper in te gaan op de Rotterdamse situatie met betrekking tot artikel 4 van de Huisvestingswet.

### **Casus: Rotterdam en de Overeenkomst woonruimteverdeling**

De gemeente Rotterdam heeft gebruik gemaakt van de 'artikel 4-optie'. De stadsregio Rotterdam heeft met de woningcorporaties die werkzaam zijn in deze regio de Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam gesloten. Deze overeenkomst heeft betrekking op de verdeling van huurwoningen in de aan de stadsregio deelnemende gemeenten. Het in deze meest belangrijke artikel van de overeenkomst, is artikel 6, sub b. In samenhang met de aanhef, stelt dit sub b van artikel 6:

Om zich als woningzoekende te kunnen laten registreren en in aanmerking te komen voor het huren van een woning, moet het woningzoekende huishouden altijd aan de volgende eisen voldoen: (b) het huishouden voldoet aan de bepalingen van artikel 9, lid 2 van de Huisvestingswet (Nederlandschap of wettige verblijfsstatus). (art. 6, sub b Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam).

Het beschikken over een wettige verblijfsstatus wordt in artikel 9, lid 2 van de Huisvestingswet verder beperkt tot de categorieën a tot en met e en l, van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat hier om vreemdelingen die een verblijfsvergunning regulier voor (a) bepaalde tijd en (b) onbepaalde tijd hebben, om vreemdelingen die beschikken over een verblijfsvergunning asiel voor (c) bepaalde tijd en (d) onbepaalde tijd, maar ook om (e) EU-burgers en ten slotte ook om (l) vreemdelingen die hun verblijfsrecht ontlene aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije. Vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraagprocedure voldoen bijvoorbeeld niet aan de vereisten van artikel 6, sub b van de Overeenkomst woonruimteverdeling (zie bijlage 2.1). Artikel 6, sub b maakt het daarmee in de stadsregio Rotterdam onmogelijk voor woningcorporaties om rechtstreeks woonruimte te verhuren aan deze specifieke categorieën vreemdelingen, waaronder illegale vreemdelingen ook vallen.

### **3.4 Artikel 5 Hvw**

We hebben gezien dat artikel 4 van de landelijke Huisvestingswet de mogelijkheid in het leven roept om met eigenaren van woonruimte een overeenkomst te sluiten over de woonruimteverdeling. Vanzelfsprekend heeft een dergelijke overeenkomst uitsluitend betrekking op de woonruimte die in het bezit is van de bij de overeenkomst betrokken partijen. Naast artikel 4 biedt de Huisvestingswet nog een andere mogelijkheid om de woonruimteverdeling meer lokaal in te vullen. Artikel 5 van de Huisvestingswet bepaalt namelijk:

De gemeenteraad kan, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de huisvestingsverordening woonruimte aanwijzen die niet voor bewoning in gebruik mag worden genomen of gegeven, indien voor het in gebruik nemen daarvan geen huisvestingsvergunning is verleend. (Art. 5 Huisvestingswet)

Uit artikel 5 van de Huisvestingswet volgt dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om een huisvestingsverordening in te stellen. In een dergelijke lokale huisvestingsverordening kan een gemeente aangeven aan welke eisen iemand dient te voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor de zogenaamde huisvestingsvergunning. De huisvestingsvergunning is, net als bijvoorbeeld de Rotterdamse Overeenkomst woonruimteverdeling, gekoppeld aan artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 9 lid 2 aanhef en onder b van de nationale Huisvestingswet bepaalt:

Een huisvestingsvergunning wordt uitsluitend verleend aan personen die: (b) vreemdeling zijn en rechtmatig verblijf houden als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000. (Artikel 9 lid 2 aanhef en onder b Huisvestingswet)

Artikel 9 lid 2 van de Huisvestingswet legt dus precies dezelfde koppeling als bijvoorbeeld de genoemde Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam al eerder deed. Deze koppeling maakt het onmogelijk voor irreguliere vreemdeling om in aanmerking te komen voor een huisvestingsvergunning en daarmee voor bewoning. Het in werking laten treden van een huisvestingsvergunningstelsel door het opstellen van een gemeentelijke huisvestingsverordening gebeurt daar waar de lokale overheid invloed wil uitoefenen op de demografische samenstelling van buurten of daar waar er schaarste is op de woningmarkt:

“De huisvestingsvergunning is een kaderwet die je mag gebruiken als je schaarste op de woningmarkt hebt. Daar waar de schaarste zo groot is dat er verdringing plaatsvindt, ga je dan een vergunningstelsel invoeren. En dat doe je dan om de mensen aan de onderkant van de woningmarkt te beschermen. En dan ga je dus gebieden daarvoor benoemen.” (R25)

Wanneer er door een gemeente gebruik wordt gemaakt van de ‘artikel 5-optie’, komen irreguliere vreemdelingen automatisch niet langer in aanmerking voor bewoning. Het is ook hier echter belangrijk om te beseffen dat het een optie betreft; het vereiste van de huisvestingsvergunning moet aan de hand van een verordening in het leven worden geroepen, het bestaat niet van nature. Wanneer er niet op grond van artikel 5 van de landelijke Huisvestingswet een lokale huisvestingsverordening in het leven wordt geroepen, blijft ook het stelsel van de huisvestingsvergunning buitenspel. De meeste gemeenten kennen echter wel degelijk een huisvestingsverordening en daarmee een huisvestingsvergunningstelsel. Wederom zal Rotterdam als casus worden genomen om een nadere blik te kunnen werpen op een voorbeeld van lokaal huisvestingsbeleid.

### **Casus: Rotterdam en de Huisvestingsverordening Rotterdam**

Rotterdam kent de huisvestingsvergunning onder naam van de alom bekende Rotterdamwet, oftewel de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is een landelijke wet welke op initiatief van de gemeente Rotterdam tot stand is gekomen. Naar aanleiding van deze wet, die zich zoals de naam reeds doet vermoeden specifiek richt op de grootstedelijke problematiek, heeft de gemeente Rotterdam ervoor gekozen om het vergunningstelsel dat ze enkele jaren geleden had afgeschaft, opnieuw in het leven te roepen. Het verschil met een gemeente, zoals Den Haag, waar het vergunningstelsel voor de gehele gemeente van kracht is, is echter dat het Rotterdamse

huisvestingsvergunningenstelsel slechts in bepaalde gebieden geldt: de zogenaamde Rotterdamwetgebieden.

Op grond van artikel 5 van de Huisvestingswet en naar aanleiding van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek heeft de gemeente Rotterdam dus een huisvestingsverordening in het leven geroepen die (geografisch) beperkt geldig is. De Rotterdamse huisvestingsverordening en daarmee ook het vergunningenstelsel beperken zich tot de in artikel 1.2 van de verordening aangewezen woonruimte, te weten: te huur aangeboden zelfstandige of onzelfstandige woonruimte (maar geen woonruimte bestemd voor inwoning) met een huurprijs onder de huurprijsgrens, gelegen in één van de CBS-buurtten Carnisse, Hillesluis, Oud-Charlois, de Tarwewijk of in een selectie van straten gelegen buiten de vier genoemde CBS-buurtten.

Als we zowel artikel 4, als artikel 5 van de Huisvestingswet betrekken op de gemeente Rotterdam, dan kunnen we concluderen dat directe verhuur door woningcorporaties aan irreguliere vreemdelingen op grond van de regionale Overeenkomst woonruimteverdeling in de gehele stadsregio Rotterdam niet is toegestaan, en dat de op basis van artikel 5 van de Huisvestingswet en naar aanleiding van de Wet grootstedelijke vraagstukken opgestelde Huisvestingsverordening Rotterdam bewoning door irreguliere vreemdelingen in specifiek aangewezen gebieden onmogelijk maakt.

### **3.5 Artikel 197a lid 2 Sr**

In het voorgaande hebben we kunnen zien dat de artikelen 4 en 5 van de nationale Huisvestingswet mogelijkheden in het leven roepen om het huisvestingsbeleid af te stemmen op de specifieke lokale context. Waar de Huisvestingswet als zodanig geen obstakel is wanneer men irreguliere vreemdelingen zou willen huisvesten, daar werpt de lokale invulling van het nationale beleid dikwijls wel barrières op. Rotterdam heeft in het bovenstaande als voorbeeld gediend. Toch zijn er ook landelijk geldende regelingen die bewoning door en het verhuren aan illegale vreemdelingen onmogelijk maken. In de volgende twee paragrafen zullen we ons dan ook richten op deze landelijke bepalingen.

De eerste landelijke bepaling die een obstakel lijkt te vormen voor het bieden van huisvesting aan irreguliere vreemdelingen, is artikel 197 a van het Wetboek van strafrecht (Sr). Met name het tweede lid van dit artikel is van belang:

Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van verblijf in Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen of een staat die is toetreden tot het in het eerste lid genoemde protocol<sup>15</sup>, of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat dat verblijf wederrechtelijk is, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie. (Art. 197a, lid 2, Sr)

Lid 2 van artikel 197a Sr stelt het uit winstbejag behulpzaam zijn bij het verschaffen van verblijf aan een ongedocumenteerde vreemdeling strafbaar. Men dient echter in oogschouw te nemen dat het hier expliciet gaat om het 'uit winstbejag' behulpzaam zijn bij het verschaffen van verblijf. "Wie handelt uit ideële motieven zonder het oogmerk van eigen bevoordeling valt niet onder het bereik van de strafbaarstelling", zo is te lezen in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de invoering van artikel 197a Sr (Kamerstukken II

---

<sup>15</sup> Gedoeld wordt op het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht.

1991-1992, 22 142, nr. 3: 11). Om te kunnen spreken van winstbejag moet er sprake zijn van een handeling die is gericht op verrijking (Kamerstukken II 2003-2004, 29 291, nr. 7: 4). Deze verrijking hoeft overigens niet daadwerkelijk te hebben plaatsgevonden; een winstoogmerk is afdoende. Uit kamerstukken is af te leiden dat het betalen van een onkostenvergoeding geen aanwijzing is voor het aanwezig zijn van een winstoogmerk (Kamerstukken I 2004-2005, 29 291, C: 2). Samenvattend is er sprake van winstbejag als getracht wordt rechtstreeks of indirect een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen (Kamerstukken II 2003-2004, 29 291, nr. 7: 4).

### **3.6 Artikel 4.40 Vb<sup>16</sup>**

Naast artikel 197a lid 2 van het Wetboek van Strafrecht is er nog een tweede wetsartikel dat een belemmering kan vormen voor het huisvesten van irreguliere vreemdelingen. Het gaat hier om artikel 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb). Dit artikel bepaalt:

Personen die nachtverblijf verschaffen aan een vreemdeling, van wie zij weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat deze vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8 van de [Vreemdelingen]wet, doen daarvan onmiddellijk mededeling aan de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente waar de vreemdeling verblijft is gelegen. (Art. 4.40 Vb 2000)

Het landelijke geldingsbereik van artikel 4.40 Vb maakt dat deze meldingsplicht waar hier naar verwezen wordt, in heel Nederland van toepassing is. Iedereen in Nederland die nachtverblijf aan een irreguliere vreemdeling verschaft, dient dit te melden aan de korpschef. Het niet voldoen aan de meldingsplicht is strafbaar gesteld in artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit betekent dat wanneer woningcorporaties irreguliere vreemdelingen onderdak zouden gaan bieden en dit niet zouden melden bij de politie, dat ze dan een strafbaar feit begaan. Bij eventuele huisvestingsexperimenten die zich richten op de ongedocumenteerde vreemdeling, zal dus openheid van zaken moeten worden gegeven. Het is hierbij van belang dat slechts het niet voldoen aan de meldingsplicht strafbaar is gesteld. Het bieden van onderdak *an sich* is op grond van artikel 4.40 Vb niet strafbaar.

Het is onduidelijk wat de consequenties zijn van het melden van het verschaffen van nachtverblijf aan irreguliere vreemdelingen; zowel voor degene die huisvesting aanbiedt als ook voor de vreemdeling die hiervan profiteert.

### **3.7 Conclusie: de juridische grenzen**

Op nationaal niveau wordt erkend dat huisvesting veelal een lokale aangelegenheid is, waardoor gemeenten enigszins de vrije hand hebben in het afstemmen van het beleid op de specifieke lokale context. We hebben gezien dat de landelijke Huisvestingswet enkele instrumenten biedt aan de hand waarvan gemeenten het huisvestingsbeleid lokaal kunnen inkleuren. Het is echter wel van belang dat men beseft dat het hier gaat om mogelijkheden en geen verplichtingen. Niet alle Nederlandse gemeenten hebben dan ook gebruik gemaakt van artikel 4 of 5 van de Huisvestingswet. Omdat bij dit onderzoek twee Rotterdamse woningcorporaties zijn betrokken, is in het bovenstaande Rotterdam als voorbeeldcasus gebruikt.

De Huisvestingswet, welke een nationale wettelijke regeling is, sluit irreguliere vreemdelingen niet bij voorbaat uit van de markt voor woonruimte. De problemen voor de ongedocumenteerde vreemdeling treden dus pas op wanneer een gemeente de instrumenten die de

---

<sup>16</sup> Vreemdelingenbesluit 2000

Huisvestingswet in de vorm van de artikelen 4 en 5 biedt, gaat gebruiken om het lokale huisvestingsbeleid vorm te geven. De stadsregio Rotterdam heeft bijvoorbeeld gebruik gemaakt van artikel 4 Huisvestingswet om de regionale Overeenkomst woonruimteverdeling op te stellen.<sup>17</sup> Artikel 6, sub van deze overeenkomst, die nadere invulling geeft aan artikel 4 Huisvestingswet, stelt dat irreguliere vreemdelingen niet in aanmerking komen voor directe verhuur van woonruimte door woningcorporaties. Directe verhuur van woonruimte door corporaties behoort dus in de stadsregio Rotterdam niet tot de mogelijkheden. Naast artikel 4 van de Huisvestingswet kunnen gemeenten op grond van artikel 5 van diezelfde wet ervoor kiezen om een zogenaamde huisvestingsverordening op te stellen. De meeste Nederlandse gemeenten kennen een dergelijke huisvestingsverordening. Met het instellen van een lokale of regionale huisvestingsverordening wordt automatisch het stelsel van de huisvestingsvergunning in het leven geroepen. Artikel 9 lid 2 aanhef en onder b van de nationale Huisvestingswet, geeft nadere invulling aan artikel 5 van de Huisvestingswet en stelt dat een huisvestingsvergunning niet wordt verleend aan ongedocumenteerde vreemdelingen. In Rotterdam is de huisvestingsverordening slechts in bepaalde buurten van kracht. Slechts in de aangewezen gebieden moeten irreguliere vreemdelingen dus over een huisvestingsvergunning beschikken.

Na de bespreking van de relevante artikelen en bepalingen in de Huisvestingswet zijn twee nationale, wettelijke regelingen gepresenteerd, die het huisvesten van irreguliere vreemdelingen kunnen tegengaan. De eerste wettelijke regeling betreft artikel 197a lid 2 van het Wetboek van strafrecht. Dit artikel stelt het uit winstbejag verschaffen van verblijf aan ongedocumenteerde vreemdelingen strafbaar. Artikel 197a lid 2 van het Wetboek van strafrecht vormt enkel een bedreiging voor huisvestingsinitiatieven, die zich richten op illegale vreemdelingen waarbij er sprake is van een winstoogmerk.

Het tweede landelijke artikel dat het huisvesten van irreguliere vreemdelingen belemmert, is artikel 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit artikel bevat een meldingsplicht; iedereen die onderdak biedt aan irreguliere vreemdelingen dient dit te melden bij de korpschef van het regionale politiekorps. Het niet voldoen aan de meldingsplicht van artikel 4.40 Vreemdelingenbesluit 2000 is strafbaar gesteld in artikel 108 van de samenhangende Vreemdelingenwet 2000.

Waar de Huisvestingswet slechts een belemmering vormt wanneer de mogelijkheden die deze wet biedt lokaal worden ingezet, daar zijn de artikelen 197a lid 2 van het Wetboek van strafrecht en 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000 te allen tijde overal in Nederland van kracht. Waar men ook huisvesting zou willen bieden aan irreguliere vreemdelingen en op wat voor een manier men dit ook zou willen doen, altijd dient men rekening te houden met artikel 197a van het Wetboek van strafrecht en artikel 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000. In onderstaande figuur wordt het een en ander nogmaals kort weergegeven. De bovenste helft van de figuur heeft betrekking op nationale wettelijke regelingen en de onderste helft benoemt enkele specifieke Rotterdamse bepalingen.

---

<sup>17</sup> Artikel 4 betreft kortweg de mogelijkheid tot het instellen van een huisvestingsovereenkomst, artikel 5 van de Huisvestingswet betreft de mogelijkheid tot een huisvestingsverordening en wordt concreet ingevuld in de hierop volgende artikelen.



Figuur 1: Juridische regelingen met betrekking tot het huisvesten van ongedocumenteerden

Juridisch huisvestingskader					
NATIONAAL	Wetboek van Strafrecht Art. 197a lid 2	Vreemdelingenwet/-besluit 2000 Art. 4.40 Vb + Art. 108 Vw ↓ meldplicht	Huisvestingswet		Rotterdamwet <sup>18</sup> ↓
			Art. 4 ↓	Art. 5 ↓	
LOKAAL (Rotterdam)			Regionale overeenkomst woonruimte-verdeling (stadsregio Rotterdam)	Huisvestingsverordening Rotterdam □ (Rotterdamwetgebieden)	

<sup>18</sup> Wet bijzondere bepalingen grootstedelijke problematiek.

<sup>19</sup> De Huisvestingsverordening Rotterdam is van kracht in de volgende vier CBS-buurtten: Carnisse, Hillesluis, Oud-Charlois en de Tarwewijk. Daarnaast is de verordening van toepassing op de volgende straten: Groene Hilledijk (ten noorden van Strevelsweg), Putsebocht, Strevelsweg, Dordtselaan, Hillevliet, Slaghekstraat, Riederstraat, Moerkerkestraat, Borselaarstraat, Bas Jungeriusstraat, Katendrechtse Lagedijk, Mathenesserdijk, Dirk Danestraat, Willem Beukelszoonstraat, Wallisweg, Vosmaerstraat, Mathenesserweg, Grote Visserijstraat, West-Kruiskade, 1<sup>e</sup> Middellandstraat (van de West-Kruiskade tot aan de 's-Gravendijkwal), voor zover niet liggende in de vier eerder genoemde CBS-buurtten.

## Hoofdstuk 4: Binnen de grenzen van de wet: mazen en achterdeuren

In het voorafgaande hebben we vooral gewezen op de onmogelijkheden om onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen te huisvesten. Toch zijn er in de literatuur verschillende mogelijkheden te vinden die het via een achterdeur alsnog mogelijk zou kunnen maken om deze categorie vreemdelingen op de een of andere wijze te kunnen huisvesten. Het gaat daarbij om de volgende mogelijkheden: (1) de private markt; (2) maatschappelijke ondersteuning en de zorgplicht (3) uitgeprocedeerde asielzoekers en onuitzetbaarheid; (4) verblijfsinrichtingen; (5) beroepen op internationale verdragen, en tot slot, (6) een Rotterdams experiment.

### 4.1 De private markt

Het recht, in de zin van het totaal aantal in Nederlandse geldende juridische regels, kan grofweg worden onderverdeeld in een publiekrechtelijk en een privaatrechtelijk deel. Het publiekrecht ziet op de relatie tussen burger en overheid. Het privaatrecht, daarentegen, heeft betrekking op de relaties tussen burgers onderling. Het onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht is in deze van belang, daar het de eerste mogelijkheid zou kunnen bieden om iets met huisvesting voor irreguliere vreemdelingen te gaan doen. Als we namelijk kijken naar de juridische regelingen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn besproken, dan blijken niet alle bepalingen die de revue zijn gepasseerd even relevant voor de private markt.

De Huisvestingswet is een publiekrechtelijke regeling die echter ook doorwerkt in het private gedeelte van de huisvestingsmarkt. Wanneer een gemeente op grond van artikel 5 van de Huisvestingswet een lokale verordening en daarmee het stelsel van de huisvestingsvergunning in het leven heeft geroepen, dan betekent dit dat iedereen die in de gebieden waar dit stelsel dan van kracht is woont, dient te beschikken over een huisvestingsvergunning. Of diegene nu huurt van een woningcorporatie, of van een familielid. Voor bewoning is een huisvestingsvergunning vereist. Om de relevantie van het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht aan te tonen, zouden we kunnen kijken naar de wijze waarop er in de stadsregio Rotterdam gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4 van de Huisvestingswet biedt om afspraken met eigenaren van woonruimte op te stellen.

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat in de stadsregio Rotterdam de zogenoemde regionale Overeenkomst woonruimteverdeling geldt. Deze overeenkomst maakt directe verhuur door corporaties aan irreguliere vreemdelingen onmogelijk. De nadruk in de voorgaande zin moet hierbij liggen op de zinsnede 'directe verhuur'. De Overeenkomst woonruimteverdeling zegt niets over indirecte verhuur. Men zou zich een constructie kunnen voorstellen, waarbij een woningcorporatie woonruimte verhuurt aan een stichting. Deze stichting zou de gehuurde woonruimte vervolgens weer ten goede kunnen laten komen aan irreguliere vreemdelingen. Hierop is de Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam niet van toepassing. Er doet zich echter wel een probleem doen zich voor als de betreffende woonruimte gelegen is in een gebied waar een lokale huisvestingsverordening van kracht is. Deze verordening roept namelijk de plicht van de huisvestingsvergunning in het leven en dit maakt het ook onmogelijk om indirecte verhuur via een stichting toe te passen. In gebieden waar geen sprake is van een huisvestingsverordening en dus ook niet van een vergunningstelsel, daar zou de voorgestelde constructie wel uitkomst kunnen bieden.

Uit verschillende interviews is naar voren gekomen dat er reeds constructies bestaan waarbij een woningcorporatie een pand verhuurt aan een stichting:

“Wat de praktijk nu is, is dat er vaak gewoon stichtingen tussen gezet worden of organisaties tussen gezet worden om de afstand tot de formele overheid te vergroten en de praktijk is ook dat er op een gegeven moment de financiering van de huisvesting plaatsvond vanuit privaat geld. Dan is het op een gegeven moment mogelijk om dingen te organiseren. Op het moment dat je via goede doelen fondsen gaat regelen, dan is de constructie gewoon om het op naam van die instelling te zetten, want dan ben je in feite klaar.” (R29)

Zo op het eerste gezicht lijkt indirecte verhuur, vanwege het privaatrechtelijke karakter, dus een eerste mogelijkheid te bieden om te kunnen voorzien in huisvesting voor irreguliere vreemdelingen. Toch moet men ook hier goed voor ogen houden dat artikel 197a lid 2 Sr onverkort van toepassing blijft. Dit betekent dat, wanneer men zou overgaan tot indirecte verhuur via een stichting, er geen sprake mag zijn van een winstoogmerk in de relatie tussen de stichting en de irreguliere vreemdeling. Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat er geen aanwijzing voor een winstoogmerk is, wanneer er slechts een onkostenvergoeding wordt betaald. Nu zou het tot de mogelijkheden behoren om een stichting in het leven te roepen die als een soort van administratiekantoor zou gaan fungeren. Een dergelijke stichting int de onkostenvergoeding van de irreguliere vreemdeling en sluit deze vervolgens weer door naar de woningcorporatie.

Waar artikel 197a lid 2 Sr hiermee buitenspel wordt gezet, kan datzelfde niet worden gezegd van artikel 4.40 Vb. De meldplicht van artikel 4.40 Vb geldt voor iedere vorm van onderdak. Met andere woorden: hoe men ook irreguliere vreemdelingen een dak boven het hoofd zou willen bieden, het dient te allen tijde gemeld te worden bij de politie.

## **4.2 Maatschappelijke ondersteuning**

In hoofdstuk 3 hebben we kunnen zien dat de irreguliere vreemdeling in Nederland maar drie basisrechten heeft, te weten: de rechten op onderwijs, rechtshulp en medisch noodzakelijke zorg (art. 10 Vw). Toch wordt er in de praktijk vaak gesproken over een zorgplicht van de Nederlandse overheid die meer zou omvatten dan slechts de drie genoemde basisrechten. De expliciete afbakening van rechten in artikel 10 van de Vreemdelingenwet betekent dat bijvoorbeeld ook de maatschappelijke opvang niet openstaat voor de irreguliere vreemdeling. Op het eerste gezicht lijkt het geen vreemde gedachte om irreguliere vreemdelingen te scharen onder de mensen die wel in aanmerking zouden moeten komen voor maatschappelijke opvang. Het eerste artikel van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) definieert het begrip maatschappelijke opvang namelijk als volgt: “het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan 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”. Daar irreguliere vreemdelingen soms ook niet in staat zijn om zich op eigen kracht te handhaven in de maatschappij, zou tijdelijke huisvesting een oplossing kunnen zijn voor deze vreemdelingen.

Toch worden irreguliere vreemdelingen in het eerste lid van artikel 8 van de WMO uitgesloten van de maatschappelijke opvang:

Een vreemdeling kan voor het verlenen van een individuele voorziening slechts in aanmerking komen indien hij rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdeel a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000. (Art. 8 lid 1 WMO)

De koppeling die hier wordt gelegd met artikel 8 van de Vreemdelingenwet hebben we ook in het vorige hoofdstuk al regelmatig de revue zien passeren. Het betekent niets anders dan

dat vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus worden uitgesloten van het stelsel van de WMO. Het tweede lid van artikel 8 WMO biedt nog wel de mogelijkheid om in een zogenaamde algemene maatregel van bestuur regels op te nemen die voorzieningen in het kader van de WMO alsnog openstellen voor nader aan te wijzen categorieën onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen:

In afwijking van het eerste lid kunnen in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te noemen gevallen, zo nodig in afwijking van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000, bij of krachtens die maatregel aan te geven categorieën niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen geheel of gedeeltelijk in aanmerking komen voor bij die maatregel aan te geven individuele voorzieningen. Het in aanmerking komen voor een individuele voorziening geeft een vreemdeling geen recht op rechtmatig verblijf. (Art. 8 lid 2 WMO)

In de vorm van het Besluit Maatschappelijke Ondersteuning (BMO) is inderdaad een algemene maatregel van bestuur opgesteld naar aanleiding van artikel 8 lid 2 van de WMO. Het BMO is een algemene maatregel van bestuur, dit wil zeggen dat het een landelijke wettelijke regeling is, die door de regering is opgesteld. Alhoewel het BMO op grond van lid 2 van artikel 8 WMO een uitbreiding had kunnen betekenen, heeft het BMO in zijn uiteindelijke, concrete invulling geen verruiming opgeleverd voor vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven in het kader van de WMO. Concluderend kunnen we dus stellen dat irreguliere vreemdelingen - ondanks de potentiële mogelijkheden die artikel 8 lid 2 WMO tot uitbreiding van de categorieën biedt – blijvend worden uitgesloten van het stelsel van de WMO.

In de advocatuur lijken er af en toe successen te worden behaald waar het gaat om het regelen van onderdak in het kader van de WMO en de Wet Werk en Bijstand (WWB).<sup>20</sup> Het lijkt hier echter om successen te gaan die aangezien het hier strikt genomen niet gaat om onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, maar om vreemdelingen die op de één of andere manier ergens een rechtmatige status aan kunnen ontleen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om vreemdelingen die de beslissing op hun verblijfsaanvraag in Nederland mogen afwachten. Dergelijke vreemdelingen vallen onder artikel 8, aanhef en f/g/h Vw. Ook deze 'categorie f/g/h-vreemdelingen' wordt in principe uitgesloten van het stelsel van de WMO, zo hebben we kunnen zien in het eerste lid van artikel 8 WMO, maar met behulp van bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) blijkt het voor ongedocumenteerde kinderen in de juridische praktijk wel mogelijk om aanspraak te kunnen maken op maatschappelijke ondersteuning.

Naast de vreemdelingen die in afwachting zijn van hun aanvraagprocedure, zou men in het kader van de maatschappelijke ondersteuning ook kunnen denken aan vreemdelingen die in een precare gezondheidstoestand verkeren. We hebben gezien dat irreguliere vreemdelingen in Nederland eigenlijk maar drie basisrechten hebben; artikel 10 Vw bepaalt namelijk dat vreemdelingen zonder geldige verblijfsdocumenten wel 'gewoon' aanspraak kunnen maken op onderwijs, rechtshulp en medisch noodzakelijke zorg. Wellicht dat in bepaalde situaties aannemelijk gemaakt kan worden dat onderdak een essentieel onderdeel dient te zien van de medisch noodzakelijke zorg. Dit zijn echter zaken die in de rechtspraak worden uitgevochten en eenduidige uitspraken voor wat betreft de huisvestingsmogelijkheden zijn in het kader van dit onderzoek moeilijk te doen.

---

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld Rb Rotterdam 27 december 2007, reg.nr. VWMO 07/4333-NIFT, Rb Rotterdam 26 september 2007, reg.nr. WWB 07/2180-FRC en Rb Rotterdam 7 november 2007, reg.nr. VGEMWT 07/3772 HOU

### 4.3 Uitgeprocedeerde asielzoekers, uitzetting en opvang

“Gevraagd is wat je gemeenten aandoet als er mensen en gezinnen op straat worden gezet. In het huidige beleid worden mensen vanuit de opvang aan de andere kant van de slagboom “uitgezet”. Ik ben het met diegenen eens die zeggen dat dit niet kan. Ik kan het echter niet van de ene op de andere dag oplossen. (...)Ik verwacht dus niet van de gemeenten dat zij ontruimen en mensen op straat zetten. Dat is dus zeker niet de bedoeling, maar dat krijgt verdere invulling in het terugkeerbeleid.” (Kamerstukken II 2003-2004, 19 637, nr. 777: 21)

Bovenstaand citaat is afkomstig van de toenmalige Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, mevrouw Verdonk. Oud-minister Verdonk kondigde vlak na haar aantreden in mei 2003 aan dat ze een sluitend opvang- en terugkeerbeleid wilde gaan voeren waar het onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen betreft. Eind november 2003 wordt vervolgens de *Terugkeernota, Maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid* (Kamerstukken II 2003-2004, 29 344, nr. 1) geopenbaard met daarin allerlei maatregelen tot een effectiever terugkeerbeleid van vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Een deel van de maatregelen die in deze nota beschreven staan, richt zich op vreemdelingen die vanuit de asielprocedure uit Nederland moeten vertrekken. Vanaf januari 2004 is er sprake van een zogenaamde sluitende aanpak bij de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Onderdeel van die sluitende aanpak is de eerste fase van intensieve facilitering van de terugkeer waaronder ook plaatsing in een vertrekcentrum zou kunnen vallen. In het rapport *De rekening; de praktijk van het opvang en terugkeerbeleid* stel het Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang (LOGO) dat de gemeenten met deze sluitende aanpak er ten onrechte van uit zijn gegaan dat de overheid asielzoekers daadwerkelijk zou begeleiden bij het verwerklijken van hun terugkeer (2005: 9).<sup>21</sup>

“De overheid lijkt er de voorkeur aan te geven af te wachten totdat asielzoekers zelf met onbekende bestemming vertrekken. De weinige asielzoekers die wel het Project Terugkeer ingaan blijken slechts in zeer beperkte mate begeleid te worden” (2005: 9)

In het rapport stellen de Nederlandse gemeenten bij monde van het LOGO dat zij de rekening van het falende uitzetbeleid op hun bord gepresenteerd hebben gekregen. Ondanks het feit dat het volgens oud-minister Verdonk het streven was uitgeprocedeerde asielzoekers in beginsel niet op straat te zetten (brief 5299534/04, 30 juli 2004), menen de Nederlandse gemeenten dat er nog altijd behoorlijk wat uitgeprocedeerde asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven maar geen recht hebben op (opvang)voorzieningen op straat belanden:

“Het is voor gemeenten onaanvaardbaar dat mensen dan op straat komen, en dat de Rijksoverheid geen verantwoordelijkheid meer voor hen wenst te nemen. Ook is het voor gemeenten onaanvaardbaar dat zij er geen vertrouwen in kunnen hebben dat ten aanzien van deze asielzoekers het buitenschuld criterium op een seri-

---

<sup>21</sup> Het Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang- en terugkeerbeleid - LOGO - is per 3 november 2005 de nieuwe naam voor het Besloten Overleg Gemeentebesturen. Het LOGO is het overlegorgaan van INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers) met de gemeentebesturen waarmee wordt samengewerkt in het kader van de ondersteuning van noodopvangvoorzieningen voor dakloze vreemdelingen die aan vastgestelde criteria voldoen.

euze en transparante manier is toegepast. Gemeenten worden aldus geconfronteerd met mensen die mogelijk helemaal niet terug kunnen keren naar het land van herkomst, en waarvan in een aantal gevallen zelfs de rechter heet geoordeeld dat er wel degelijk is meegewerkt aan terugkeer, maar desondanks op straat zijn gezet. Het verlenen van noodopvang ligt dan helaas, noodgedwongen, opnieuw voor de hand (LOGO, 2005: 25).”

En:

“De burgemeesters steunen het specifieke terugkeerbeleid ten aanzien van de groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers, maar vinden het onaanvaardbaar dat de groep uitgeprocedeerde asielzoekers die is binnengekomen na 1 april 2001 nog steeds “zonder meer op straat wordt gezet” na ommekomst van de vertrektermijn van 28 dagen (brief 5299534/04, 30 juli 2004).”

De gemeenten stellen het dus onaanvaardbaar te vinden dat er nog altijd mensen op straat terecht komen. Ze zijn het er niet mee eens dat de centrale overheid niet haar verantwoordelijkheid wenst te nemen en menen daarom dat zij dan maar voor noodopvang moeten zorgen. Ook de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) erkent dat de gemeenten in een vervelende spagaat terecht kunnen komen:

“Het is niet onmogelijk dat uitgeprocedeerde asielzoekers na een verblijf in bijvoorbeeld VC Vlagtwedde en/of een uitzetcentrum, waarbij terugkeer door gebrek aan medewerking van betrokkene niet mogelijk is gebleken, zich toch weer bij de gemeenten melden waar zij wellicht langere tijd hebben gewoond. Sommige gemeenten ervaren dan een conflict van plichten. Enerzijds erkennen gemeenten dat overheidsbeleid loyaal moet worden uitgevoerd, anderzijds hebben zij verplichtingen op het gebied van de openbare orde en worden zij geconfronteerd met maatschappelijke of politieke groeperingen die het onmiddellijk welzijn van betrokkenen tot hun taak rekenen. Een aantal gemeenten heeft zijn zorg geuit over het verschijnsel dat vele vreemdelingen die, volgens de statistieken, met onbekende bestemming zijn vertrokken (MOB-ers, administratieve verwijdering), in feite hun verblijf illegaal continueren (2005: 43).”

In het bovenstaande citaat wordt gesproken van een ‘conflict van plichten’, waarbij de plicht tot het uitvoeren van het landelijke uitzetbeleid tegenover de plicht tot het zorgen voor de openbare orde, volksgezondheid en veiligheid staat. Aan de ene kant dienen gemeenten mee te helpen aan het sluitende uitzetbeleid zoals de centrale overheid dat voor ogen heeft, maar aan de andere kant zijn gemeenten van mening dat ze zorg dienen te dragen voor hun gemeentelijke huishouding, waarbij ook moet worden gekeken naar aspecten van openbare orde, volksgezondheid en veiligheid. In dit kader wordt vaak gesproken van een autonome zorgtaak die rust op de gemeenten. Deze zorgtaak is gebaseerd op artikel 108 van de Gemeentewet (GroenLinks, 2002). Het eerste lid van artikel 108 van de Gemeentewet luidt als volgt:

“De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.” (Art. 108 lid 1 Gemeentewet)

Dit eerste lid van artikel 108 Gemeentewet, met de titel ‘autonomie’, stelt dat een gemeente haar eigen huishouding zelf regelt. Met de zinsnede ‘de huishouding van de gemeente’ wordt

bedoeld “alles wat de gemeente op haar grondgebied wil regelen, voor zover het een publiek belang betreft en daarmee niet getreden wordt in de privésfeer van burgers” (GroenLinks, 2002). Wanneer gemeenten zich, bijvoorbeeld vanwege openbare orde redenen, genoodzaakt zien om onderdak te bieden aan op straat zwerfende irreguliere vreemdelingen, zou dit onder het bereik van de autonome zorgtaak kunnen worden gebracht. Beredeneerd zou kunnen worden dat een falend uitzetbeleid, waarmee wordt bedoeld dat niet alle vreemdelingen die zouden moeten worden uitgezet ook daadwerkelijk worden uitgezet, indirect een feitelijk gedoogbeleid inhoudt. Dit zou voor gemeenten aanleiding kunnen zijn om binnen het kader van hun autonome zorgtaak het een en ander te regelen voor ongedocumenteerde vreemdelingen die tussen wal en schip belanden.

In een door henzelf opgesteld rapport (LOGO, 2005) laten de Nederlandse gemeenten zien hoe het landelijke uitzetbeleid in hun ogen heeft gefaald. De problemen die dit falen oplevert, komen op het bord van de gemeenten terecht. Zij geven dan ook duidelijk aan dat een beleid dat zich richt op het afgeven van negatieve signalen aan mensen die hier volgens de regering niet behoren te zijn, allerminst afdoende is:

“Voor gemeenten is dit inderdaad op zijn minst paradoxaal. Gemeenten zitten niet alleen te wachten op ‘signalen’ van de Rijksoverheid richting mensen die in hun gemeenten rondzwerven. Zij willen dat de Rijksoverheid de mensen ofwel uitzet, ofwel in een vorm van opvang houdt. Daarnaast zien zij er de logica niet van in om middels het op straat zetten van mensen ‘signalen’ naar deze mensen uit te zenden om terug te keren wanneer tegelijkertijd duidelijk is dat deze mensen (nog) helemaal niet terug kunnen keren omdat de behandeltermijn die hun ambassade hanteert voor het afgeven van een laissez-passer de termijn van 28 dagen ver overschrijdt. In dat geval zouden wellicht signalen van de rijksoverheid naar de ambassade om sneller laissez-passers af te geven meer voor de hand liggen. Men mag zich bovendien afvragen hoe op straat zwerfende, afgewezen asielzoekers, zonder middelen van bestaan terug zouden moeten keren indien er na de beëindiging van de opvangvoorzieningen papieren worden verstrekt door de ambassade. De papieren kunnen immers niet meer aan de asielzoekers worden verstrekt, indien zij geen vaste woon- of verblijfplaats meer hebben en niet meer zijn geregistreerd in welk systeem dan ook (LOGO, 2005: 40).”

Bovenstaand citaat stipt enkele interessante punten aan. Zo zou men zich inderdaad bijvoorbeeld kunnen afvragen wat men aan moet met uitgeprocedeerde asielzoekers, die weliswaar niet rechtmatig in Nederland verblijven, maar om verschillende redenen ook niet kunnen worden uitgezet naar het land van herkomst. Speciaal voor deze groep vreemdelingen is het zogenaamde buitenschuld criterium in het leven geroepen. Dit buitenschuld criterium heeft betrekking op vreemdelingen die niet aan de voor terugkeer benodigde documenten kunnen komen, terwijl zij wel al het mogelijke in het werk hebben gesteld om de betreffende documenten te bemachtigen (ACVZ, 2005: 29). Op basis van het buitenschuld criterium komen deze vreemdelingen in aanmerking voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning wanneer ze (a) zich hebben gewend tot de vertegenwoordiging van het land van herkomst en daar een aanvraag hebben ingediend voor een reisdocument; (b) om bemiddeling hebben gevraagd bij de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM); (c) om bemiddeling van de IND hebben verzocht bij het verkrijgen van het reisdocument; en (d) wanneer er sprake is van “een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten; het dient daarbij te gaan om objectieve, verifieer-

bare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van de betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden” (LOGO, 2005: 21).

Vreemdelingen die voldoen aan de hierboven beschreven criteria komen in aanmerking voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning en zullen daarmee ook worden toegelaten tot de voorzieningen van de Nederlandse verzorgingsstaat. Vreemdelingen die dus buiten hun eigen schuld Nederland niet kunnen verlaten, verblijven, wanneer ze op grond van het buitenschuld criterium een verblijfsvergunning hebben gekregen, rechtmatig in Nederland. Met andere woorden: voor deze groep vreemdelingen hoeft er niet te worden gezocht naar bijzondere huisvestingsmogelijkheden. Toch zijn er ook vreemdelingen die misschien niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld criterium, maar die wel actief meewerken aan hun eigen terugkeer. Wat met dergelijke vreemdelingen dient te gebeuren, blijkt uit het volgende citaat van Verdonk, de toenmalige Minister van vreemdelingenzaken en integratie:

“Ik heb mijzelf tevens bereid verklaard om maatregelen te treffen waardoor aan vreemdelingen die objectief aantoonbaar aan de realisering van hun terugkeer werken, maar van wie de terugkeer na het einde van de vertrektermijn nog niet gerealiseerd is, tijdelijk onderdak geboden wordt (Brief 5299534/04, 30 juli 2004).”

Voor vreemdelingen die aantoonbaar actief meewerken aan de terugkeer naar het land van herkomst wordt een uitzondering gemaakt op de regel dat noodopvang voor asielzoekers maximaal 28 dagen gehandhaafd blijft nadat een asielaanvraag om toelating definitief is afgewezen. De termijn van 28 dagen kan met maximaal acht weken worden verlengd (Brief 5299534/04, 30 juli 2004). Wanneer na acht weken de terugkeer nog altijd niet is gerealiseerd, zal ook voor deze vreemdelingen de onderdakvoorziening worden beëindigd. Daarnaast heeft de regering te kennen gegeven om in bijzonder schrijnende gevallen op grond van de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Algemene Wet Bestuursrecht van het beleid af te wijken en toch een verblijfsvergunning te verstrekken (LOGO, 2005: 8).<sup>22</sup> Recentelijk verschijnen er ook berichten over uitgeprocedeerde kinderen die op straat worden gezet. Zo blijken tussen 10 en 19 juli 2008 vijf gezinnen uit de vrijheidsbeperkende locatie te zijn gezet met de aanzegging Nederland te verlaten, nadat ze in de visie van de overheid onvoldoende hadden meegewerkt aan hun terugkeer en de termijn van 12 weken was verstreken. Het betrof vier Chinese vrouwen met vijf minderjarige kinderen en een Azerbeidzjaans gezin met drie minderjarige kinderen. Als legitimering voor het beëindigen van de opvang of, in de woorden van de staatssecretaris Albayrak, de opheffing van het verblijf in de vrijheidsbeperkende locatie, verwijst zij naar de primaire verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen en hun opvang als ook de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor het vertrek als uitgangspunt voor het terugkeerbeleid (TK 2008: KVR33263, Kvr 3530).

Er zijn ook nog andere categorieën vreemdelingen die bijzondere aandacht verdienen. Het gaat dan om vreemdelingen die om bepaalde medische redenen niet terug kunnen keren naar hun herkomstland: omdat men bijvoorbeeld om gezondheidsredenen niet kan reizen of omdat er bijvoorbeeld sprake is van een (tijdelijke) medische noodsituatie of een medische behandeling (cf. ACVZ 2008). In het eerste geval betreft het vreemdelingen die vallen onder artikel 64 van de Vreemdelingenwet waardoor uitstel van vertrek kan worden toegestaan. Dit artikel is van belang als een vreemdeling vanwege zijn of haar gezondheidstoestand niet kan

---

<sup>22</sup> Per 1 februari 2008 is de doelgroep voor de onderdaklocatie (ook wel vrijheidsbeperkende locatie genoemd) verbreed tot alle asielzoekers – of men nu wel of niet heeft meegewerkt aan terugkeer - die “geen gehoor hebben gegeven aan hun zelfstandige vertrek uit de COA opvang” en is daarmee tevens een alternatief geworden voor de vreemdelingenbewaring”, aldus staatssecretaris Albayrak in antwoord op Kamervragen (TK 2008, 19637-1218).



reizen en daarmee Nederland niet kan verlaten. In het door LOGO opgestelde rapport *De Rekening* is hierover het volgende te lezen:

“Tijdens een voorlichtingsbijeenkomst over de Friese situatie inzake de (nood)opvang van asielzoekers op 20 juni 2005 in Joure werd door Martine Vis, projectdirecteur van het Project Terugkeer aan de aanwezige vertegenwoordigers van verschillende Friese gemeenten verzekerd dat in gevallen waarin ten aanzien van asielzoekers wordt besloten dat artikel 64 van de Vreemdelingenwet van toepassing is, altijd opvang verleend aan de desbetreffende asielzoekers. Artikel 64 is van toepassing wanneer de asielzoeker vanwege zijn/haar gezondheidstoestand niet kan reizen, en dus Nederland (tijdelijk) niet kan verlaten. De aanwezige gemeenten waren blij dit te horen, daar onder de asielzoekers die geen opvang hebben de categorie asielzoekers die onder artikel 64 valt zonder meer de meest schrijnende groep is (LOGO, 2005: 45-46).”

Maar vervolgens wordt geconcludeerd:

“Echter, ondanks de toezegging van mevrouw Vis kampen gemeenten nog steeds met asielzoekers waarvan door de IND is vastgesteld dat artikel 64 van toepassing is, maar die desondanks voor opvang aangewezen blijven op noodopvang of onderdak bij particulieren. Het is de praktijk, zo is ons uit diverse voorbeelden gebleken, dat indien de IND uitstel van vertrek verleent op grond van artikel 64 of zelfs de rechtbank bepaalt dat de vreemdeling wordt behandeld als ware artikel 64 Vw van toepassing, het bijzonder veel tijd en moeite kost om daadwerkelijk weer rijksopvang te verkrijgen. In de bij ons bekende voorbeelden is geen opvang verstrekt (LOGO, 2005: 46).”<sup>23</sup>

Uitgeprocedeerde asielzoekers die vanwege hun gezondheidstoestand niet in staat zijn om te reizen, komen in principe, in tegenstelling tot andere irreguliere vreemdelingen, wel in aanmerking voor rijksopvang. Ook als mensen Nederland dienen te verlaten en er sprake is van een (kortdurende) ‘medische noodzaak’ is uitstel van vertrek met een beroep op artikel 64 Vw 2000 mogelijk. Vreemdelingen die in verband met illegaal verblijf zijn opgepakt en worden uitgewezen kunnen eveneens een beroep doen op dit artikel (ACVZ 2008: 11). Het betreft dus niet uitsluitend uitgeprocedeerde asielzoekers of personen waarvan de reguliere aanvraag tot verblijf is afgewezen.

In de literatuur doemt nog een groep vreemdelingen afkomstig uit de asielprocedure op die ondanks hun feitelijke onrechtmatige status – want uitgeprocedeed - in aanmerking komen voor (tijdelijk) verblijf. Het is Nederlands beleid om gezinnen die reeds bestonden vóór hun komst naar Nederland niet te scheiden wanneer nog niet ieder lid van het gezin uitgeprocedeed is. Zolang één van de gezinsleden nog in een procedure verkeert, zullen andere, wél reeds uitgeprocedeerde gezinsleden, nog niet worden uitgezet:

“Ik [de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie] heb de Kamer toegezegd dat ik bij de uitvoering van het Project Terugkeer zoveel mogelijk zal trachten te voorkomen dat gezinnen worden gescheiden. Ik heb herhaaldelijk aangegeven dat het gaat om gezinnen die reeds bestonden voor hun komst naar Nederland. Ik heb het dus over de groep bij wie er al sprake was van gezinsvorming in het land van herkomst op het moment dat men, samen of apart, inreisde. Ik heb de

---

<sup>23</sup> In hoeverre deze situatie in 2009 nog van toepassing is, is onduidelijk. Sommige respondenten menen dat de opvang in dergelijke situaties geen probleem vormt.

IND verzocht om, in situaties dat het ene gezinslid al is uitgeprocedeerd, maar het andere nog niet, pas tot uitzetting over te gaan als alle gezinsleden zijn uitgeprocedeerd, zodat men gezamenlijk kan vertrekken.” (Kamerstukken II 2003-2004, 24: 1447)

Ditmaal is de tijdelijkheid gekoppeld aan de beslissing op de asielaanvraag en op het moment dat ieder gezinslid zijn of haar beslissing binnen heeft, zal het volledige gezin Nederland alsnog dienen te verlaten.

In het voorafgaande zijn verschillende redenen aangegeven die verklaren waarom bepaalde groepen vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten onder specifieke omstandigheden toch een (tijdelijke) verblijfsvergunning kunnen krijgen. Corporaties kunnen op deze behoefte aan tijdelijke huisvesting insprijgen. Dergelijke constructies hebben meerdere voordelen; zo voorkomt de gemeente niet alleen eventuele openbare orde problemen, maar lijkt ook de centrale overheid er bij gebaat omdat de vreemdeling beter kan worden voorbereid op zijn terugkeer, hetgeen waar de regering uiteindelijk op uit is. Ook veel hulporganisaties zijn van mening dat vreemdelingen onvoldoende in staat worden gesteld om daadwerkelijk aan hun terugkeer te werken, zo is te lezen in een rapport van de ACVZ:

“Veel organisaties combineren onderdak en opvang met het begeleiden van terugkeer. Naast de humanitaire redenen zien zij deze opvang als noodzakelijke voorwaarde voor het terugkeerproces. Zij zijn van mening dat mensen die op straat leven of bij anderen bivakkeren alle energie verbruiken om te overleven en zich niet kunnen richten op een nieuw perspectief, zoals terugkeer. De organisaties pleiten ervoor dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt en opvang biedt op voorwaarde van het meewerken aan terugkeer (2005: 46).”

Wanneer de Nederlandse regering een meer sluitend terugkeerbeleid aanhangt, dan zou tijdelijke opvang, waarbij vreemdelingen als het ware worden opgeleid om zo een succesvolle integratie in het land van herkomst te kunnen bewerkstelligen, een mogelijkheid kunnen bieden om terugkeer ook daadwerkelijk een reële optie te laten zijn. De Advies Commissie Vreemdelingen Zaken meent dat van dergelijke initiatieven een positieve werking kan uitgaan (2005: 44).

#### **4.4 Verblijfsinrichtingen**

In hoofdstuk 3 hebben we ons vooral gericht op permanente huisvesting. Deze paragraaf zal echter in het teken staan van de niet permanente of tijdelijke huisvesting. Nagegaan zal worden in hoeverre de belemmeringen die in het derde hoofdstuk zijn beschreven ook van toepassing zijn op huisvesting van tijdelijke aard. Om een eenduidig antwoord te kunnen geven op deze vraag, moet allereerst gekeken worden naar de verschillende definities die van belang zijn bij het onderscheid tussen permanente en tijdelijke huisvesting.

Het eerste begrip dat van belang is bij het onderscheid tussen tijdelijke en permanente huisvesting, is het woord ‘woonruimte’. In artikel 1 onder b van de Huisvestingswet wordt de term ‘woonruimte’ als volgt omschreven:

“Een besloten ruimte, die al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden.” (Art. 1, onder b Huisvestingswet)

Uit deze definitie volgt dat het moet gaan om een besloten ruimte en dat er sprake dient te zijn van bewonen. De omschrijving die artikel 1, onderdeel b van de Huisvestingswet geeft van het begrip ‘woonruimte’ is in de literatuur verder uitgewerkt:

“Onder het begrip woonruimte vallen niet alleen de als zelfstandige woongelegenheden aan te merken ruimten. Ook voor bewoning bestemde ruimten - of samenstellen van zodanige ruimten – die niet als zelfstandige woongelegenheden kunnen worden aangemerkt doordat ze bijvoorbeeld geen eigen voordeur, keuken of toilet hebben, maar deze voorzieningen met anderen delen, kunnen woonruimte zijn in de zin van de Huisvestingswet. Vereist is wel dat ze als zodanig bestemd of geschikt moeten zijn voor bewoning door een huishouden (Knoppel, 1998: 24-25).”

Wederom wordt er dus aansluiting gezocht bij een ander belangrijk begrip in dezen, namelijk ‘bewonen’. Men spreekt pas van woonruimte wanneer deze ruimte ook daadwerkelijk bestemd of geschikt is voor bewoning. In de Huisvestingswet wordt de term ‘bewonen’ niet nader gedefinieerd (Kamerstukken II 2008-2009, aanhangsel van de handelingen: 1100). Het begrip is in de wetsgeschiedenis echter wel verder ingevuld:

“Conform de wetsgeschiedenis moet er in geval van bewoning van woonruimte sprake zijn van permanente bewoning van het pand en hoofdverblijf van de bewoner, inclusief inschrijving in de GBA (Kamerstukken II 2008-2009, aanhangsel van de handelingen: 1100).”

Plaats van hoofdverblijf alleen is dus niet genoeg om te kunnen spreken van het bewonen van woonruimte. Het moet ook gaan om iemands vaste woon- en verblijfplaats. Zo moet er onder andere sprake zijn van inschrijving in de GBA. Wanneer men zich moet inschrijven in de GBA volgt uit artikel 26 van de Wet op de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA): inschrijving dient plaats te vinden wanneer iemand ‘gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zal houden’.

In de rechtspraak is een aantal extra criteria ontwikkeld aan de hand waarvan er geen sprake is van ‘bewonen’, of ‘wonen’ (Bestuur Amsterdam, 2007). Zo kijkt men bijvoorbeeld naar de wijze van inrichting en de aanwezigheid van persoonlijke spullen. Daarnaast is het van belang of een ruimte voor langere tijd en volgens een vast patroon door dezelfde personen wordt bevolkt en of deze personen een sociale binding hebben met, en zorg voor, de woon- en leefomgeving. Wanneer aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, kan er worden gesteld dat er sprake is van het verhuren of gebruiken van woonruimte. Wordt er niet aan de geschetste voorwaarden voldaan, dan moet worden gesproken van verhuur van ‘(woon)ruimte voor hoteldoeleinden’ (Bestuur Amsterdam, 2007). Er is dus of sprake van wonen, of van een hotelfunctie. Van een hotelfunctie is sprake als er bedrijfsmatig gebruik wordt gemaakt van woonruimte. Men spreekt dan ook wel van ‘verhuur van (woon)ruimte voor hoteldoeleinden’.

In het bovenstaande is ingegaan op het onderscheid tussen permanente bewoning van woonruimte en het tijdelijk bieden van onderdak, of het verhuren van woonruimte voor hoteldoeleinden. Los van het bovenstaande en meer algemeen, kan op grond van bestaande jurisprudentie worden gesteld dat er geen sprake is van ‘bewonen’ bij een verblijf van korter dan zes maanden (Gemeente Amsterdam Dienst Wonen, 2008: 7). In het rapport *Het souterrain, de bijzondere doelgroep en de taken van het Rijk* (Spit, 2002: 13) worden enkele voorbeelden

gegeven van ‘woonproducten’ waarbij er eveneens geen sprake is of hoeft te zijn van ‘bewonen’ in de zin van de Huisvestingswet. Te denken valt daarbij aan onder andere:

- Short stay facility
- Super short stay facility (per nacht of per week betalen voor zeer basale kamers)
- De plankwoning (wind- en waterdicht, verder naar eigen inzicht (niet) in te richten)
- Nieuwe nomadenterreinen aan de rand van de stad
- Containerwoningen voor overlastgevoelige levensstijlen
- Kamers met kansen (met meer of mindere mate van toezicht en begeleiding)
- Seizoenswoning (’s winters voor daklozen, ’s zomers voor vakantiegangers)

Vanwege hun tijdelijke aard zal bij veel van de bovengenoemde voorbeelden geen sprake zijn van ‘bewonen’ in de zin van de Huisvestingswet. Het aanbieden van de geschetste huisvestingsvormen zal veelal betrekking hebben op het verhuren van (woon)ruimte voor hoteldoel-einden. In Amsterdam heeft men er echter voor gekozen om een extra huisvestingscategorie<sup>24</sup> in het leven te roepen, namelijk de short stay voorziening<sup>25</sup>. Het Amsterdams gemeentebestuur (Bestuur Amsterdam, 2006) definieert de term short stay als volgt:

“Bij short stay gaat het om verhuren van (woon)ruimten voor perioden die:

- langer zijn dan een of enkele overnachtingen (zoals dat gebeurt in een hotel) [namelijk minimaal één week];
- maar vaak te kort zijn om de verhuur aan te merken als verhuur van woonruimte [namelijk maximaal zes maanden].”

De short stay voorzieningen die de gemeente Amsterdam aanbiedt, zijn bedoeld voor (buitenlandse) werknemers (Gemeente Amsterdam Dienst Wonen, 2007: 3). Amsterdam acht deze (buitenlandse) werknemers van groot belang voor de internationale economische positie van de stad. De gemeente Amsterdam is van mening dat er bij short stay, net als bij een tweede woning, geen sprake is van Artikel 30 van de Huisvestingswet (Gemeente Amsterdam Dienst Wonen, 2007: 11). De Amsterdamse short stay mogelijkheid doet zich voor bij een minimale verblijfsduur van één week en is daarmee een bijzonderheid binnen de huisvestingswereld; met het short stay beleid introduceert de Gemeente Amsterdam een nieuwe vorm van huisvesting, naast de reeds bestaande verhuur van woonruimte voor bewoning en het bedrijfsmatig verhuren van woonruimte voor hoteldoeleinden. Gebleken is dat volgens vaste jurisprudentie pas gesproken kan worden van verhuren van woonruimte voor bewoning bij een minimale huurperiode van zes maanden. Met het invoeren van het short stay beleid maakt de gemeente Amsterdam het bedrijfsmatig verhuren van woonruimte voor een periode van korter dan zes maanden en langer dan één week mogelijk. Hiermee onderscheidt het short stay beleid zich van beleid betreffende de hotelfunctie.

---

<sup>24</sup> Dus naast het verhuren van woonruimte voor bewoning en het verhuren van (woon)ruimte voor hoteldoeleinden.

<sup>25</sup> Let wel: de short stay voorziening zoals die in Amsterdam wordt ingevoerd, verschilt waarschijnlijk van de ‘short stay facility’ zoals die in het rapport van Spit is geopperd; in Amsterdam wordt namelijk een geheel nieuwe vergunning (short stay vergunning) en daarmee een extra huisvestingscategorie, in het leven geroepen, terwijl de short stay facilities die elders reeds bestaan nog altijd worden gezien als het verhuur van (woon)ruimte voor hoteldoeleinden.

De juridische basis voor het short stay beleid wordt, net als bij verhuur voor hoteldoel-einden, gevormd door de tijdelijke onttrekkingsvergunning die op grond van de Huisvestingswet wordt afgegeven. De onttrekkingsvergunning die als basis dient voor het short stay beleid is eveneens van groot belang voor het bieden van andere vormen van tijdelijke huisvesting. Waar het gaat om tijdelijke huisvesting gelden namelijk andere vereisten dan als men kijkt naar het bieden van permanente huisvesting. Het belangrijkste vereiste bestaat uit het verkrijgen van een onttrekkingsvergunning.

De onttrekkingsvergunning is geregeld in artikel 30 van de Huisvestingswet. In het eerste lid aanhef en onder c wordt gesteld:

“Het is verboden een woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie, zonder vergunning van burgemeester en wethouders: (c) van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.” (Art. 30 lid 1 aanhef en onder c Huisvestingswet)

Een onttrekkingsvergunning is nodig wanneer men woonruimte wil onttrekken aan de woonbestemming. Met andere woorden: de vergunning heeft betrekking op het gebruik van een pand voor een ander doel dan permanente bewoning (Kamerstukken 2008-2009, aanhangsel van de handelingen: 1100). In welke gevallen een dergelijke onttrekkingsvergunning wordt verleend, is bepaald in artikel 31 van de Huisvestingswet:

“Een vergunning als bedoeld in artikel 30, eerste lid, wordt verleend, tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met het onttrekken aan de bestemming tot bewoning gediende belang en het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend.” (Art. 31 Huisvestingswet)

Uit artikel 31 van de Huisvestingswet volgt dat een vergunning slechts dan niet wordt verleend, wanneer het belang van het behoud van de bestaande samenstelling van de woonruimteverdeling groter is dan het belang dat met het onttrekken van de woonruimte is gemoeid. Voor het niet verlenen van een onttrekkingsvergunning moet er daarnaast ook sprake zijn van een situatie waarin niet met behulp van voorwaarden en voorschriften het belang van het behoud van de woonruimtesamenstelling voldoende kan worden gewaarborgd. Meer dan dit zegt de Huisvestingswet eigenlijk niet over de vereisten die gepaard gaan met de aanvraag van een onttrekkingsvergunning. Nadere voorwaarden en voorschriften worden namelijk aan het gemeentebestuur overgelaten, zo blijkt uit artikel 32 van de Huisvestingswet:

“De gemeenteraad bepaalt in de huisvestingsverordening ten minste de voorwaarden en voorschriften die burgemeester en wethouders in het belang van de voorziening in de behoefte aan woonruimte aan de vergunning, bedoeld in artikel 30, eerste lid, kunnen verbinden.” (Art. 32 Huisvestingswet)

Het zijn dus de gemeenten die nadere regels stellen ten aanzien van de onttrekkingsvergunning. Dit betekent dat de regels ten aanzien van de onttrekkingsvergunning per gemeente kunnen verschillen. Aan het einde van deze paragraaf zullen we bekijken hoe de situatie in

Rotterdam is geregeld. Maar eerst dienen we nog even stil te staan bij de andere eisen die worden gesteld aan het verschaffen van tijdelijke huisvesting. Op dit terrein hebben er recentelijk ontwikkelingen plaatsgevonden. Op 1 november 2008 is namelijk het landelijke Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken (Gebruiksbesluit) in werking getreden. Vóór 1 november 2008 golden de voorschriften zoals die in de lokale bouwverordeningen waren opgenomen, maar de daardoor ontstane lokale verschillen zijn met het Gebruiksbesluit komen te vervallen (Kamerstukken II 2008-2009, aanhangsel van de handelingen: 1100). Het Gebruiksbesluit is van belang omdat het ondermeer de zogenaamde gebruiksvergunningplicht omvat. In artikel 2.11.1 van de Gebruiksbesluit is aangegeven wanneer een gebruiksvergunning moet worden aangevraagd:

“Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders: (a) een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken voor zover daarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen.” (Art. 2.11.1 lid 1 aanhef en sub a Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken)

In artikel 2.11.5 van het Gebruiksbesluit is vervolgens te lezen wanneer een gebruiksvergunning wordt geweigerd:

“Een gebruiksvergunning mag slechts en moet worden geweigerd indien: (a) de in de aanvraag vermelde wijze van gebruik van het bouwwerk in relatie tot de beoogde gebruiksfunctie geen brandveilig gebruik is en door het stellen van voorwaarden geen brandveilig gebruik kan worden bereikt, of (b) de bouwvergunning is geweigerd.” (Art. 2.11.5 Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken)

De vereisten die gelden om in aanmerking te komen voor een gebruiksvergunning<sup>26</sup> hebben dus betrekking op de brandveiligheid. Nadere voorwaarden met betrekking tot de categorieën mensen aan wie men tijdelijk onderdak wil bieden, worden niet gesteld. Deze constatering is van groot belang, daar het merendeel van de beperkingen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven niet van toepassing is op het aanbieden van tijdelijke huisvesting. Zo is de huisvestingsvergunning enkel van toepassing wanneer het gaat om het bewonen van woonruimte en in het bovenstaande hebben we juist geconstateerd dat daarvan, in het geval van het bieden van onderdak voor een termijn van maximaal zes maanden, geen sprake is. Dit betekent dat men geen huisvestingsvergunning hoeft te bemachtigen wanneer het ‘slechts’ het tijdelijk bieden van onderdak in een verblijfsinrichting<sup>27</sup> betreft. Met andere woorden: tijdelijke huisvesting is gevrijwaard van onder andere het stelsel van de huisvestingsvergunning, maar ook van regels die op grond van artikel 4 van de Huisvestingswet in een lokale of regionale overeenkomst zijn opgenomen. Om het een en ander te illustreren zal nu worden ingezoomd om de situatie zoals die zich in Rotterdam voordoet.

---

<sup>26</sup> Hier dient te worden opgemerkt dat de gebruiksvergunning niet hoeft te worden aangevraagd in het kader van het short stay beleid zoals dat in Amsterdam is ontwikkeld. De enige vergunning die in het kader van dit beleid benodigd is, is de eerder besproken onttrekkingsvergunning. De gebruiksvergunning is wel van toepassing op het verhuren van (woon)ruimte voor hoteldoeleinden.

<sup>27</sup> Een verblijfsinrichting is een pand waarin meerdere kamers worden verhuurd.

## *Casus: verblijfsinrichtingen in Rotterdam*

In januari 2004 verscheen het uitvoeringsprogramma ‘Het souterrain van de Rotterdamse woningmarkt’ (dS+V-Wonen, 2004). In dit rapport is te lezen dat met het souterrain van de woningmarkt wordt bedoeld: “De onzelfstandige woonruimte in Rotterdam die veelal voor tijdelijke huisvesting wordt gebruikt (ibid.: 6)”. Het uitvoeringsprogramma ‘Souterrain van de woningmarkt’ is opgesteld om die groepen mensen te helpen die aangewezen zijn op relatief goedkope woonruimte. De bedoeling is om te voorzien in deze woonruimte om zo de betreffende groep mensen niet hun heil te laten zoeken in de irreguliere woningsector en om voldoende kwaliteit te kunnen garanderen.

Panden waarin kamers te huur worden aangeboden, worden verblijfsinrichtingen genoemd. Zoals we hierboven hebben kunnen zien, dient men te beschikken over een aantal vergunningen alvorens men een verblijfsinrichting kan gaan exploiteren. De eerste vergunning die men dient te bemachtigen, is de zogenaamde onttrekkingsvergunning. Reeds eerder hebben we geconstateerd dat de nationale Huisvestingswet het een en ander zegt over de onttrekkingsvergunning. De gemeenten wordt echter de mogelijkheid geboden om het een en ander lokaal in te kleuren. Als we kijken naar de Rotterdamse situatie, dan volgt uit artikel 3.1.4 van de Huisvestingsverordening Rotterdam welke criteria er in Rotterdam gelden ten aanzien van de verlening van een onttrekkingsvergunning. De leden 4 en 5 van het desbetreffende artikel geven, naast het eerder genoemde artikel 31 van de Huisvestingswet, aan wanneer een onttrekkingsvergunning niet hoeft te worden verleend:

(4) Burgemeester en wethouders verlenen de onttrekkingsvergunning ten behoeve van omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte ten behoeve van kamerverhuur, tenzij de om te zetten woonruimte onderdeel uitmaakt van een stadsvernieuwingsplan, of in een straat, laan of buurt, of delen hiervan, het oorspronkelijke karakter van de woonsituatie ter plaatse door de voorgenomen kamerverhuur te veel zou worden aangetast.

(5) Bij de in het vierde lid bedoelde afweging houden burgemeester en wethouders rekening met de in het gebied gemeten belasting van het leefmilieu, een evenwichtige stedelijke spreiding van kamerverhuur en de beleidsuitgangspunten van de deelgemeente op het gebied van kamerverhuur. (Art. 3.1.4, lid 4 en 5 Huisvestingsverordening Rotterdam)

Uit bovenstaand artikel is af te leiden dat een onttrekkingsvergunning niet wordt verleend wanneer de woonruimte onderdeel uitmaakt van een stadsvernieuwingsplan of wanneer het oorspronkelijke karakter van de woonsituatie ter plaatse te veel zou worden aangetast, waarbij rekening wordt gehouden met de belasting van het leefmilieu, de evenwichtigheid van de stedelijke spreiding van kamerhuur en de beleidsuitgangspunten van de deelgemeente op het gebied van kamerverhuur. Wat hieronder moet worden verstaan is nader uitgewerkt in het rapport ‘Het souterrain van de Rotterdamse woningmarkt (dS+V-Wonen, 2004). Hieruit blijkt dat de belasting van het milieu wordt nagegaan door te kijken naar de Veiligheidsindex Rotterdam (dS+V-Wonen, 2004: 18). Hoe de Rotterdamse beleidsuitgangspunten van invloed kunnen zijn op het al dan niet verlenen van een onttrekkingsvergunning, volgt uit pagina 19 van het rapport:

“Tot slot vormen de beleidsuitgangspunten van de deelgemeenten een belangrijk onderdeel van de afweging. Deelgemeenten kunnen op basis van hun beleid het college adviseren omtrent de afgifte van een onttrekkingsvergunning. Het advies van de deelgemeente kan aanleiding zijn om in bijzondere gevallen af te wijken van bovenstaande criteria. Ondanks een lage score op de veilig-

heidsindex en ondanks het grote aantal aanwezige verblijfsinrichtingen, kunnen er omstandigheden zijn die maken dat een deelgemeente adviseert om een onttrekkingsvergunning toch te verlenen. De deelgemeente kan hiermee bijvoorbeeld een uitdrukkelijke verbetering van de lokale situatie nastreven door opvang van dak- en thuislozen die voor veel overlast zorgen in de buurt/wijk mogelijk te maken. Het college van burgemeester en wethouders beslist of het advies van de deelgemeente wordt opgevolgd (dS+V-Wonen, 2004: 19).”

De beleidsuitgangspunten lijken dus te worden gekoppeld aan de zorg voor de openbare orde. Om de openbare orde te handhaven kan een deelgemeente, ondanks een lage score op de veiligheidsindex en ondanks het grote aantal reeds bestaande verblijfsinrichtingen, ervoor kiezen om toch een positief advies uit te brengen aan het college van burgemeester en wethouders. In hoeverre de beleidsuitgangspunten ook een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de vraag of al dan niet een onttrekkingsvergunning moet worden verleend, is moeilijk te zeggen. Ons zijn geen gevallen bekend waarin hiervan sprake was.

Naast een onttrekkingsvergunning zal ook de eerder beschreven gebruiksvergunning op grond van het Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken moeten worden bemachtigd. De criteria die aan een dergelijke vergunning verbonden zijn, hebben met name betrekking op het garanderen van de brandveiligheid, zoals we hebben kunnen zien. Zodra men zowel een onttrekkingsvergunning, als een gebruiksvergunning heeft verkregen, kan men overgaan tot het exploiteren van een verblijfsinrichting.

Als we kijken naar de specifieke Rotterdamse belemmeringen die in hoofdstuk 3 aan bod zijn gekomen, dan gaan deze niet op voor tijdelijke kamerverhuur (tot maximaal zes maanden), daar er in dat geval geen sprake is van het bewonen van woonruimte. Dit betekent dat de Overeenkomst Woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam, welke de directe verhuur van woonruimte door woningcorporaties aan irreguliere vreemdelingen verbiedt, geen obstakel vormt. De Overeenkomst woonruimteverdeling spreekt namelijk van het ‘huren van een woning’ en daarvan is in het geval van tijdelijke huisvesting in een verblijfsinrichting geen sprake. Daarnaast is ook het vergunningenstelsel, in het leven geroepen door het in werking treden van de Rotterdamse huisvestingsverordening, niet van toepassing; bij tijdelijke huisvesting in een verblijfsinrichting kan namelijk evenmin worden gesproken van het ‘bewonen van woonruimte’. Overigens zijn de artikelen 197a lid 2 Sr en 4.40 Vb wel onverkort van toepassing. Ook waar het gaat om tijdelijke huisvesting in een verblijfsinrichting mag geen sprake zijn van een winstoogmerk, en moet het bieden van onderdak worden gemeld. Behalve artikel 197a lid 2 Sr en artikel 4.40 Vb lijkt echter niets het tijdelijk bieden van onderdak aan irreguliere vreemdelingen in een verblijfsinrichting in de weg te staan.

#### ***4.5 Beroepen op internationale verdragen***

Veel sociale rechten zijn niet op zichzelf staande rechten. Ze zijn namelijk vaak gekoppeld aan allerlei voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een sociaal recht te kunnen effectueren. Met name het recht van verblijf is hierbij van belang. Men moet rechtmatig in een land verblijven om een beroep te kunnen doen op allerlei sociale rechten. In het internationale recht is het uitgangspunt dan ook dat een gastland niet verantwoordelijk is voor de opvang van buitenlandse migranten die sociale hulp behoeven (Vonk, 2005). Dit is een belangrijk punt omdat dit betekent dat irreguliere vreemdelingen voor wat betreft hun toegang tot sociale voorzieningen slechts in geringe mate profiteren van ‘sociaal-zekerheidsrechtelijke instrumenten’ (Vonk, 2005). Gesteld zou kunnen worden dat, daar waar bepaalde sociale rechten gekoppeld zijn aan rechtmatig verblijf, het internationale recht eerder de uitsluiting legitimeert, dan dat het zich tegen deze uitsluiting verzet.



Een andere reden waarom het internationale recht in de praktijk vooralsnog niet vaak is gebruikt om de erbarmelijke situaties waarin irreguliere vreemdelingen zich soms bevinden, aan te vechten, is het feit dat de positie van deze vreemdelingen binnen de internationale verdragen niet expliciet is geregeld. Advocaten die de belangen behartigen van irreguliere vreemdelingen dienen dan ook creatief om te gaan met de wet. Aan hen de taak om de vreemdeling zonder geldige verblijfsdocumenten onder wel gedefinieerde categorieën te scharen. Voor uitleg in het kader van de vraag ‘in welke mate irreguliere vreemdelingen zich op internationale standaarden kunnen beroepen’, is men vaak afhankelijk van interpretaties die door internationale organisaties of nationale rechterlijke instanties worden aangereikt (Vonk, 2005).

Waar het binnen het internationale recht dus in het merendeel van de gevallen niet blijkt te gaan om rechtstreeks in Nederland werkende bepalingen waarop individuele burgers een beroep zouden kunnen doen, daar is er wel degelijk sprake van zogenaamde inspanningsverplichtingen. Door bepaalde verdragen of andersoortige juridische regelingen te ondertekenen, roept de Nederlandse staat de verplichting over zichzelf af om alles te doen wat in haar vermogen ligt, om de gemaakte afspraken na te komen. Verschillende nationale en internationale organisaties bekijken in hoeverre landen zich daadwerkelijk houden aan deze gemaakte afspraken en publiceren hierover waarbij de situatie in Nederland soms negatief wordt gewaardeerd.

Zo verscheen in 2007 verscheen een rapport van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) over de Nederlandse situatie met betrekking tot de verschillende mensenrechten. In het rapport is te lezen dat zowel het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR), als het VN-Comité tegen Marteling de aandacht van de Nederlandse regering hebben gevraagd om nog eens goed te kijken naar de levensstandaard van de irreguliere vreemdeling in Nederland. Ook (irreguliere) vreemdelingen hebben namelijk recht op een adequate levensstandaard. Toch concludeert het NJCM in dezen dat het recht op een adequate levensstandaard niet aan alle in Nederland verblijvende vreemdelingen lijkt toe te komen. De categorieën vreemdelingen die worden uitgesloten van het bovenstaande recht, betreffen bijvoorbeeld de asielzoekers wier asielaanvraag is afgewezen en de vreemdelingen die nog in procedure zijn. Het Comité besluit dan ook: “We recommend the Human Rights Council to urge the Netherlands to immediately grant facilities to aliens whom are not (yet) expelled from the country (NJCM, 2007).”

Ook waar het gaat om de situatie van ongedocumenteerde minderjarige kinderen, heet Nederland de zaken niet altijd op orde. Dit jaar nog nam het Europees Comité voor Sociale Rechten een klacht tegen de Nederlandse overheid in behandeling met betrekking tot het recht van ongedocumenteerde kinderen op onderdak. Volgens deze klacht heeft Nederland het koppelingsbeginsel zelfs zo ver doorgevoerd dat kinderen letterlijk op straat worden gezet. In de klacht<sup>28</sup>, die is opgesteld door Defense for Children International Nederland mede namens Unicef Nederland, het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt en het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten (2008), wordt gesproken van een aantasting van de menselijke waardigheid. Inmiddels is de klagende partij ontvankelijk verklaard. De definitieve uitspraak in deze zaak laat echter nog op zich wachten.

---

<sup>28</sup> De klacht is te vinden met behulp van de volgende link:  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC47CaseDoc1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC47CaseDoc1_en.pdf).

## **4.6 Artikel 14 Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam: een experiment?**

In paragraaf 3.3 hebben we reeds aandacht besteed aan de Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam. Artikel 6 van deze overeenkomst, die op grond van artikel 4 van de landelijke Huisvestingswet is opgesteld door de gemeenten van de stadsregio Rotterdam en de daarin actieve woningcorporaties, verbiedt woningcorporaties om woningen rechtstreeks aan irreguliere vreemdelingen te verhuren. Toch biedt de Overeenkomst woonruimteverdeling ook een mogelijke opening, en wel in de vorm van artikel 14. Maar voordat we dit artikel kunnen bespreken, dienen we eerst te kijken naar de precieze belemmeringen die de Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam opwerpt, om vervolgens na te gaan hoe deze belemmeringen kunnen worden omzeild.

Deze paragraaf is enkel van toepassing op de Rotterdamse situatie. Zoals hierboven te lezen is, hebben de gemeenten van de stadsregio Rotterdam en de in die regio actieve woningcorporaties voor de stadsregio een Overeenkomst woonruimteverdeling in het leven geroepen. Deze Overeenkomst woonruimteverdeling heeft betrekking op de directe verhuur van woningen door woningcorporaties, zoals blijkt uit artikel 2 van de overeenkomst:

“Deze overeenkomst is van toepassing op alle van de corporaties voor verhuur vrijkomende woningen onder de huurprijsgrens.” (Art. 2 Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam)

Het in artikel 6 van de overeenkomst opgenomen, en reeds in hoofdstuk 3 besproken, verbod om ongedocumenteerde vreemdelingen te huisvesten heeft dus betrekking op te huur aangeboden woningen van woningcorporaties onder de huurprijsgrens. Dergelijke woningen kunnen niet zonder tussenkomst van een andere partij worden verhuurd aan irreguliere vreemdelingen. Artikel 14 van de Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam biedt echter een opening. Het eerste lid van artikel 14 bepaalt:

“Eén of meer van de gemeenten [van de stadsregio Rotterdam] en één of meer van de corporaties kunnen met elkaar afspreken, dat zij (een deel van) de in artikel 2 genoemde woningen bij wijze van experiment zullen verdelen met van deze overeenkomst afwijkende regels. In dat geval sluiten zij hierover een aanvullende overeenkomst, waarin in ieder geval afspraken worden gemaakt over:

- (a) de inhoud van het experiment;
- (b) het toepassingsgebied van het experiment;
- (c) de tijdsduur van het experiment;
- (d) de wijze waarop het experiment begeleid en geëvalueerd wordt;
- (e) de punten waarop het experiment geëvalueerd wordt.”

(Art. 14 lid 1 Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam)

Uit het eerste lid van artikel 14 volgt dat gemeenten van de stadsregio Rotterdam en de daarin actieve woningcorporaties tezamen een experiment kunnen opzetten, waarbij de regels zoals die ‘normaal gesproken’ gelden aan de kant kunnen worden geschoven. Dit betekent dus ook dat het in theorie mogelijk is om als woningcorporatie samen met gemeenten in de vorm van een experiment af te spreken dat directe verhuur van woningen aan irreguliere vreemdelingen niet bij voorbaat wordt uitgesloten. Het tweede lid van artikel 14 van de Overeenkomst woonruimteverdeling bepaalt dat een dergelijk experiment voorafgaande goedkeuring behoeft van de stadsregio Rotterdam. Maar wordt die goedkeuring verkregen dat kan het obstakel van artikel 6 van de overeenkomst worden omzeild. Het stelsel van de

huisvestingsvergunning, welk van kracht is in de daartoe aangewezen gebieden, blijft dan echter onverkort van toepassing. Hetzelfde geldt voor de artikelen 197a lid 2 Sr en 4.40 Vb. Geconcludeerd kan dus worden dat door het opzetten van een experiment op grond van artikel 14 van de Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam weliswaar artikel 6 van diezelfde overeenkomst buitenspel kan worden gezet, maar dat men daarbij nog altijd rekening dient te houden met het geografisch beperkt geldende huisvestingsvergunningstelsel, het verbod om met een winst oogmerk het verblijf van irreguliere vreemdelingen te faciliteren en de meldplicht ten aanzien van het bieden van onderdak aan dergelijke vreemdelingen.

#### **4.7 Conclusies**

In dit hoofdstuk hebben we vanuit de gesprekken met de respondenten, de bestaande literatuur en de casuïstiek van de (tijdelijke) opvang van irreguliere vreemdelingen gekeken naar de potentiële ruimte die het beleid en wetgeving biedt om huisvesting te bieden aan irreguliere vreemdelingen. Waar we in hoofdstuk drie concludeerden dat directe verhuur aan irreguliere vreemdelingen door corporaties niet mogelijk is, bleek in deze eerste paragraaf van dit hoofdstuk dat indirecte verhuur – vanwege het privaatrechtelijke karakter - wel tot de mogelijkheden behoort. In deze constructie huurt een stichting woonruimte van een corporatie en wijst deze woonruimte ten gunste komen van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Bij het welslagen van deze constructie spelen op de directe achtergrond twee wetten mee: Artikel 197a lid 2 Sr (mensensmokkel) en Artikel 4.10 Vb 10 (Meldingsplicht). In de allereerste plaats mag de stichting die huurt van de corporatie geen winst maken bij de toewijzing van de woonruimte aan anderen zoals irreguliere vreemdelingen. In de tweede plaats dienen deze stichtingen bij de politie altijd te melden dat zij onderdak bieden aan vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Hiermee voldoen stichtingen aan deze wettelijke verplichting, maar wat hiervan de consequenties zullen zijn voor de irreguliere vreemdeling is onduidelijk. Het is met andere woorden de vraag in hoeverre de Vreemdelingenpolitie tot daadwerkelijke uitzetting zal overgaan.

In de tweede plaats hebben we gekeken naar de mogelijkheden die de Wet Maatschappelijke Ondersteuning voor het ondersteunen van irreguliere vreemdelingen zou kunnen bieden. In de WMO wordt maatschappelijke opvang gedefinieerd als namelijk als volgt: “het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan 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”. Vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus zijn echter expliciet uitgesloten van het stelsel van de WMO. Waar het tweede lid van artikel 8 WMO de mogelijkheid biedt om in een zogenaamde algemene maatregel van bestuur regels op te nemen die voorzieningen in het kader van de WMO alsnog openstellen voor nader aan te wijzen categorieën onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, is hier bij de uiteindelijke, concrete invulling geen gebruik van gemaakt. De incidentele successen die door sommige advocaten in de context van opvang in het kader WMO behaald zijn, verwijzen in alle gevallen naar vreemdelingen die op de één of andere manier rechtmatig verblijven, die vaak gerelateerd is aan de asielprocedure. Deze vreemdelingen zijn eveneens formeel uitgesloten van de WMO, maar door zich te beroepen op internationale verdragen of fundamentele rechten kan er toch aanspraak gemaakt worden op deze ondersteuning. Zo blijkt het soms voor ongedocumenteerde kinderen in de juridische praktijk wel mogelijk om aanspraak te maken op maatschappelijke ondersteuning door een beroep te doen op het Internationaal Ver-

drag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).<sup>29</sup> Waar vreemdelingen zonder geldige verblijfsdocumenten wel aanspraak kunnen maken op onderwijs, rechtshulp en medisch noodzakelijke zorg is het wellicht in bepaalde situaties aannemelijk te maken dat ‘onderdak’ een essentieel onderdeel dient te zien van de medisch noodzakelijke zorg.

In de derde plaats hebben we specifiek gekeken naar de positie van uitgeprocedeerde asielzoekers, die onder huidige wetgeving niet langer gebruik kunnen maken van reguliere opvang. Speciaal voor deze groep asielzoekers die uitgeprocedeed zijn, maar om verschillende redenen niet uitgezet kunnen worden, is het zogenaamde buitenschuld criterium in het leven geroepen. Dit buitenschuld criterium heeft betrekking op vreemdelingen die niet aan de voor terugkeer benodigde documenten kunnen komen, terwijl zij wel al het mogelijke in het werk hebben gesteld om de betreffende documenten te bemachtigen. Als vreemdelingen voldoen aan het buitenschuld criterium komen zij in aanmerking voor een verblijfsvergunning. In dit kader wordt vaak gesproken van een autonome zorgtaak die rust op de gemeenten. Deze zorgtaak, die is gebaseerd op artikel 108 van de Gemeentewet, voor de gemeentelijke huishouding is vooral van belang op het moment dat aspecten van openbare orde, volksgezondheid en veiligheid in het geding zijn.

Een reden voor rijksopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers is gerelateerd aan de gezondheidstoestand van de vreemdeling in kwestie. Op het moment dat deze uitgeprocedeerde asielzoekers om gezondheidsredenen niet in staat zijn om te reizen, komen zij in principe, in tegenstelling tot andere irreguliere vreemdelingen, wel in aanmerking voor rijksopvang. Ook de eerder beschreven medische noodzaak en ‘medische behandeling’ kunnen aanleiding geven tot uitstel van vertrek op basis van een beroep op artikel 64 Vw 2000 (ACVZ 2008).

In de dagelijkse praktijk van de rijksopvang is er echter beperkt woonruimte beschikbaar, maar woningcorporaties zouden hierop kunnen inspelen door woonruimte ter beschikking te stellen aan deze groep vreemdelingen. Het zal dan veelal gaan om het tijdelijk bieden van onderdak; zodra de gezondheidstoestand van de vreemdeling het toelaat zal deze alsnog worden uitgezet. Voor de periode waarin de vreemdeling echter niet in staat is om te reizen, biedt het verschaffen van onderdak een uitkomst. Een tweede groep vreemdelingen voor wie woningcorporaties iets zouden kunnen betekenen, wordt gevormd door de gezinnen. Ook met betrekking tot deze groep vreemdelingen zouden woningcorporaties kunnen voorzien in tijdelijke huisvesting. Ditmaal is de tijdelijkheid gekoppeld aan de beslissing op de asielaanvraag; wanneer ieder gezinslid zijn of haar beslissing binnen heeft, zal het gezin Nederland dienen te verlaten. Woningcorporaties kunnen er echter voor zorgen dat het gezin verzekerd is van een dak boven het hoofd totdat de uiteindelijke beslissing op de asielaanvraag is genomen.

In de vierde plaats hebben we gekeken naar de mogelijkheden die specifieke verblijfsinrichtingen kunnen bieden voor het huisvesten van illegale vreemdelingen. Het merendeel van de beperkingen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven blijken niet van toepassing op het aanbieden van tijdelijke huisvesting. Zo is de huisvestingsvergunning enkel van toepassing wanneer het gaat om het bewonen van zelfstandige woonruimte en daar is geen sprake van als het verblijf korter dan zes maanden duurt. Tijdelijke huisvesting is gevrijwaard van onder andere het stelsel van de huisvestingsvergunning, maar ook van regels die op grond van artikel 4 van de Huisvestingswet in een lokale of regionale overeenkomst zijn opgenomen.

Tot slot, hebben we ook gekeken naar de ruimte die er gecreëerd zou kunnen worden door zich te beroepen op internationale verdragen? De mogelijkheden lijken echter beperkt. Dit heeft vooral te maken met de situatie dat ook in het internationale recht het uitgangspunt dat een gastland niet verantwoordelijk is voor de opvang van hulpbehoevende buitenlandse migranten. Bovendien is de positie van illegale vreemdelingen binnen de internationale verdra-

---

<sup>29</sup> Voorbeelden hiervan zijn voorzieningen in het kader van Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen.

gen niet expliciet is geregeld en dat heeft consequenties voor belangenbehartigers die creatief dienen om te gaan met de wet.

Resumerend: er zijn mogelijkheden om specifieke categorieën vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven onder specifieke voorwaarden en condities te huisvesten en ook corporaties kunnen hierbij een rol spelen. Zoals we laten zien hangen deze mogelijkheden nauw samen met de afspraken die er enerzijds tussen de landelijke en lokale overheid gemaakt worden (bijvoorbeeld ten aanzien van de concrete invulling van artikel 4 en 5 Huisvestingswet). Anderzijds hangt dit samen met de invulling van het huisvestingsbeleid op gemeentelijk niveau en eventuele afspraken tussen woningcorporaties en de lokale overheid. Dit betekent vanuit de gedachte dat huisvesting van onrechtmatig verblijvende vreemdeling gewenst is, er het nodig aan draagvlak gecreëerd zal moeten worden op landelijk niveau en op lokaal niveau door belanghebbende partijen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om het aangeven van het belang van deze huisvesting voor het verblijf van illegale vreemdelingen – bijvoorbeeld in de context van het openbare orde vraagstuk en om humanitaire redenen. In de tweede plaats zal het draagvlak ook vergoot moeten worden bij de lokale actoren waaronder lokale overheden en woningcorporaties. Het gaat hierbij in het bijzonder om informatie te bieden die wijst op de mogelijkheden om illegale vreemdelingen binnen de ruimte van de wet huisvesting te bieden en bovendien de kennis over deze specifieke categorie vreemdelingen te vergroten.

## Hoofdstuk 5 Woningcorporaties en attitudes over het huisvesten van illegale vreemdelingen

### 5.1 *Verschillende houdingen*

De houding van vertegenwoordigers van woningcorporaties ten opzichte van het huisvesten van illegale vreemdelingen is niet in één term of benadering te vangen. Om de verschillende attitudes goed te kunnen duiden is het allereerst van belang om binnen de vertegenwoordigers van de corporaties een onderscheid te maken naar de aard van hun werkzaamheden. Respondenten die belast zijn met de bestrijding van woonfraude hanteren een wezenlijk andere kijk op dit vraagstuk dan beleidsmedewerkers van dezelfde corporatie. De eerste genoemde groep treft illegale vreemdelingen voornamelijk aan in de sfeer van de handhaving van woonfraude – waaronder ook zoals we eerder hebben beschreven bewoning van corporatiewoningen door vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten valt - en moeten dit vanuit hun professionele takenpakket dan ook zoveel mogelijk bestrijden. De benaderde beleidsmedewerkers of woonmakelaars waren minder specifiek gericht op de uitvoering van het woonfraudebeleid en voelden zich als vertegenwoordiger van een onderneming met een sociale doelstelling niet alleen verantwoordelijk voor de aanpak van woonfraude, maar ook verplicht om na te denken over maatschappelijke thema's en specifieke hulpbehoevende doelgroepen zoals illegale vreemdelingen:

“Wij staan heel erg voor bijzondere doelgroepen, voor souterrain, mensen die niet op eigen kracht een woning kunnen vinden, mensen die ook nog woontoezicht nodig hebben vanuit een organisatie die we ook gezamenlijk hebben, Flexibel Wonen, die doet de toezicht woonbegeleiding, daar zijn we heel erg voor. Tegelijkertijd zijn er heel erg veel doelgroepen. En zoals ik al aangaf, we kunnen een woning maar één keer verhuren, dus er moeten helaas ook keuzes worden gemaakt. En we hebben illegaliteit steeds gezien als, ja dat is woonfraude, tegelijkertijd zie je het echter als een doelgroep die hulp nodig heeft, dus we zijn nu zoekende naar een kloppend concept”(R02).

Wanneer we met enige distantie kijken naar de gesprekken met vertegenwoordigers van corporaties dan is een eerste constatering dat corporaties er van overtuigd zijn dat het huisvesten van illegale vreemdelingen in hun bezit strafbaar is. Het aanbieden van woonruimte aan deze specifieke groep is volgens veel respondenten zelfs ‘de wereld op zijn kop’. De corporaties volgen bovenal het beleid van de overheid en opereren binnen het relevante juridische kader. In de visie van de meeste corporaties past het huisvesten van illegale vreemdelingen hier maar moeizaam bij. Het is ook evident dat ideeën over strafbaarheid samengaan met een zekere frictie bij corporaties ten aanzien van hun sociale doelstellingen. Het volgende citaat is in deze zin exemplarisch:

“Iets wat je onmiddellijk merkt, dat merk ik ook wel bij mezelf en de mensen waarbij je het toetst, dat je aan de ene kant vind dat je er een rol in hebt als het gaat om bieden van huisvesting van mensen die in nood zijn en aan de andere kant natuurlijk gewoon de spanning van we hebben wel een aantal regels hier met elkaar in het land, waar we wel geacht worden om binnen die regels te blijven. Dus je hoort dan steeds beide geluiden. Het is goed om mensen in nood te helpen

en daar een rol in te spelen en tegelijkertijd, we zijn een corporatie een toegelaten instelling, we hebben ons wel te houden aan de regels die in het land gelden. Dus die twee geluiden hoor je wel.” (R02)

Deze tweespalt tussen het manoeuvreren tussen de juridische mogelijkheden ten aanzien van het huisvesten van illegalen en de verantwoording voor mensen die zorg of begeleiding nodig hebben, wordt door de meeste respondenten onderschreven.

Vrijwel alle corporatiemedewerkers, ook diegene die zijn belast met de bestrijding van woonfraude, onderschrijven de behoefte aan zorg en begeleiding van deze bijzondere doelgroep. Het gros van de respondenten toonde zich ook de bereid om over dit vraagstuk na te denken en hierover met ons in discussie te gaan. Dit wil echter niet zeggen dat corporaties op grote schaal invulling geven aan concrete projecten waar illegale vreemdelingen van profiteren:

“Maar ik denk dat als je nu naar ons allebei kijkt. En als je kijkt van wat doen wij daar nu momenteel concreet mee, dan is dat nu het enige wat we doen. Dus ze staan niet allemaal achter elkaar bij ons in de rij en dat we daar heel bewust mee bezig zijn. Zo staat dit niet op de agenda. Ik weet dat [...], een andere corporatie in de stad, bezig is met een zo'n soort constructie. Ik weet dat [...] bezig is met één zo'n soort afspraak. Dus dat is beperkt van omvang”(R01).

Slechts een beperkt aantal corporaties maakt - zoals we in 2.5 hebben beschreven - gebruik van de ruimte die de wet- en regelgeving biedt en zoekt daarbinnen naar mogelijkheden om huisvesting voor bepaalde groepen illegale vreemdelingen te faciliteren. De terughoudendheid waarmee corporatiemedewerkers over dergelijke initiatieven spraken was opvallend, maar wel begrijpelijk vanuit hun visie op de problematiek. In eerste instantie lieten de respondenten hierover weinig los en kwam er pas na herhaaldelijk doorvragen naar voren hoe, en in welke mate, de corporaties betrokken zijn bij de huisvesting van illegale vreemdelingen. Eenmaal werd dit pas na afloop van een gesprek, toen de bandrecorder uitgezet was, bevestigd en tijdens een ander gesprek werd hierover tijdens het interview in zijn geheel niet gesproken en bleek pas uit andere interviews dat ze wel degelijk betrokken waren bij een experiment om 'bijzondere doelgroepen' te huisvesten, waaronder zich in dit concrete geval ook vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten bevinden.

Waar enerzijds een deel van de corporaties er veel aan gelegen is om 'mensen in nood' te helpen bij huisvesting, staat anderzijds woonfraude en - meer algemeen - de vanzelfsprekendheid om te handelen in de context van bestaande wet- en regelgeving centraal. Het experimenteel ondersteunen van specifieke categorieën illegale vreemdelingen gaat aldus samen met (een toenemende aandacht voor) de aanpak van woonfraude waar – zo blijkt uit de gesprekken met respondenten eveneens illegale vreemdelingen slachtoffer van zijn. De gevoerde gesprekken hebben ook duidelijk gemaakt dat in de huidige situatie het handelen conform de juridische kaders de norm is en dat de beschreven experimenten eerder uitzondering dan regel zijn. Deze norm wordt ondersteund door verschillende bestaande mythen over illegale vreemdelingen die een goed zicht op - en kennis over - deze groep vreemdelingen in de weg staan. Sommige mythen worden breed gedragen in de Nederlandse samenleving; andere stereotypische verhalen over illegale vreemdelingen behoren toe aan specifieke actoren zoals de gesproken woningcorporaties. Een gangbare en breed gedragen mythe betreft de veronderstelling dat illegaliteit, criminaliteit en leefbaarheid hand in hand gaan (cf. Engbersen et al. 2002).

## 5.2 Illegaliteit, criminaliteit en leefbare buurten

Een van de meest evidente mythen rondom illegale vreemdelingen is dat criminaliteit en illegaliteit onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Uit het merendeel van de door de respondenten geschetste beelden en verhalen kunnen we opmaken dat ‘de illegaal’ met een serieus imagoprobleem te kampen heeft. ‘Illegaliteit’ wordt veelal geassocieerd met criminaliteit en ander deviant gedrag en staat daarmee op gespannen voet met de leefbaarheid en veiligheid in wijken.

“En wat een ander punt is, aan de ene kant hebben we natuurlijk, een drive om mensen in nood te willen helpen. En aan de andere kant is het in de stad rondom het thema illegaliteit natuurlijk al snel een koppeling naar criminaliteit en daar zitten we natuurlijk niet op te wachten. Daar hebben we last van. Die verstoren het woongenot van andere mensen in de wijken. Dus die spanning zit er ook in.”  
(R02)

Het is op deze plaats van belang om nader in te gaan op het ‘imagoprobleem’ van de illegale vreemdeling. Veel respondenten waren bijzonder stellig in de aanname dat illegale vreemdelingen het woongenot in wijken en buurten zouden verstoren. Wanneer door ons gevraagd werd deze verstoring van het woongenot nader te duiden, grepen respondenten dikwijls terug op stereotypische beelden: illegale vreemdelingen zouden overmatig betrokken zijn bij criminaliteit en overlast en zouden bovendien een negatieve invloed hebben op de sociale cohesie in een wijk of buurt. De mythe dat criminaliteit en illegaliteit hand in hand zouden gaan werd door menig respondent naar voren gebracht:

“Illegaliteit gaat heel vaak gepaard met ontzettende criminaliteit, mensenhandel, prostitutie, noem heel de shit maar op zou bijna willen zeggen, dat is natuurlijk iets waar je je als overheid tegen moet weren, of waar je niet in mee moet gaan.”  
(R25)

Deze respondent meent dat het grootste gedeelte van de in Nederland aanwezige illegale vreemdelingen met behulp van mensenhandelaars of mensensmokkelaars naar Nederland zijn gekomen. Vanuit een dergelijke visie begint de criminaliteit rondom illegale vreemdelingen al voordat zij zich überhaupt in Nederland hebben gevestigd. Volgens deze respondent gaat illegaliteit bovendien gepaard met criminaliteit als mensenhandel en prostitutie. Eenmaal in Nederland zouden illegale vreemdelingen zich schuldig maken aan allerlei vormen van delinquent gedrag. De gedachtegang van veel respondenten is dat illegale vreemdelingen geen andere mogelijkheid hebben dan het plegen van strafbare feiten om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien, eenvoudigweg omdat zij uitgesloten zijn van alle formele arrangementen in de Nederlandse samenleving.

Een aantal vertegenwoordigers van woningcorporaties staan in eerste instantie wat huiverig tegenover de huisvesting van illegale vreemdelingen daar zij van mening zijn dat dit haaks staat op bestrijding van woonfraude. Veronderstelt wordt dat illegale vreemdelingen de leefbaarheid in een wijk of buurt zouden bedreigen. Het begrip ‘leefbaarheid’ wordt door het merendeel van de respondenten echter als een algemene noemer gebruikt om een veelvoud aan gedragingen te beschrijven (cf. Van de Bunt & Van Swaaningen, 2004: 663-664). Respondenten verwezen zowel naar criminaliteit, overlast, illegale verhuurpraktijken en problemen op het gebied van sociale cohesie. Opmerkelijk genoeg zijn het niet enkel de respondenten in ons onderzoek die deze verschillende maatschappelijke problemen onder dezelfde noemer scharen. De Nederlandse regering beschrijft in de *Illegalennota 2004* dat illegale vreemdelingen de leefbaarheid bedreigen, enerzijds doordat zij zich bezighouden met verschillende criminele



activiteiten en anderzijds door ‘overbewoning, geconcentreerd wonen, het niet onderhouden van panden door huisjesmelkers en dergelijke’ (Kromhout et al., 2008: 65).

De woningcorporaties benadrukten dat hun maatschappelijke verantwoording die zich ook uitstrekt tot de leefbaarheid van de sociale omgeving. Wat hen betreft gaat het niet uitsluitend om de ‘platte verhuur’ van woningen en staan corporaties niet alleen voor het zogenaamde ‘ongestoorde woongenot’. Mede om deze reden zijn woningcorporaties in toenemende mate gericht op de aanpak van woonfraude.<sup>30</sup> Woonfraude verwijst volgens het ‘Handboek Woonfraude voor Corporaties en Gemeenten’ (2007) van het Ministerie van VROM naar:

“Woonfraude is [...] gedefinieerd als alle vormen van onrechtmatige bewoning, onrechtmatige doorverhuur, onrechtmatig gebruik en overbewoning van de woning. Ook huisvesting van illegalen valt hieronder. Omdat huisvesting van illegalen in de praktijk voor het overgrote gedeelte voorkomt in de particuliere woningvoorraad gaat dit handboek niet diep op dit onderwerp in.” (VROM, 2007: 7)

De huisvesting van illegale vreemdelingen valt volgens dit Handboek ook onder woonfraude, maar wordt tegelijkertijd niet verder uitgediept omdat het overgrote deel in de particuliere huursector zou plaatsvinden. Dit beeld werd onderschreven door de vertegenwoordigers van de woningcorporaties. Zoals we in paragraaf 2.3 hebben beschreven, lopen corporaties in het kader van de aanpak van woonfraude slechts sporadisch tegen illegale vreemdelingen aan. Illegale situaties, in de vorm van hennepkwekerijen en illegale door- en onderverhuur, komen volgens de respondenten veel vaker voor. Ondanks het feit dat er weinig illegale vreemdelingen worden aangetroffen, houden verschillende respondenten ‘de illegaal’ wel verantwoordelijk voor allerlei illegitieme situaties en praktijken. In het bijzonder geldt dat voor de zogenaamde ‘matrassenpanden’:

“R: Dat is vaak het huren van een matras, dus woningen worden ook nauwelijks ingericht, dat gaat gewoon om een slaapplaats, dat wordt verhuurd. I: Zijn er daar veel van in deze wijk? R: Ja, ontzettend veel. Kijk, ik kan dat niet doen op basis van feitelijkheden dus dat zijn gewoon aannames.” (R23)

De idee dat er zich in sommige Rotterdamse wijken een groot aantal matrassenpanden bevinden, wordt ook door verschillende respondenten van woningcorporaties gereproduceerd. Slechts weinig respondenten waren in staat deze uitspraken ook daadwerkelijk te onderbouwen met verifieerbare informatie. Het is dan ook de vraag in hoeverre deze weergave een getrouw beeld van de werkelijkheid schetst.<sup>31</sup>

De tot nu toe aangehaalde citaten laten bovenal een negatief beeld over de aanwezigheid van illegale vreemdelingen in buurten en in relatie tot de leefbaarheid zien, getuige ook de volgende uitspraak van een ambtenaar van de Rotterdamse deelgemeente Charlois:

“Werken aan de leefbaarheid en de veiligheid in de wijk en dat probeer je met elkaar te bewerkstelligen. De doelgroep van jullie onderzoek [illegale vreemdelingen] kenmerkt zich niet door verantwoordelijkheidsbesef naar de eigen omgeving, en levert weinig bijdrage aan de sociale samenhang. Sterker nog, het is een doelgroep die zich in het schimmige veld verkeert van malafide woningeigenaren. (...) Illegale vreemdelingen vertonen specifiek gedrag dat niet past in een leefom-

<sup>30</sup> Ook een eerlijke en rechtvaardige verdeling van woningbezit in de sociale sector vormt een belangrijke legitiemering voor de aanpak van woonfraude.

<sup>31</sup> Om meer over de betrouwbaarheid van deze uitspraken te kunnen zeggen, zouden deze uitspraken idealiter geconfronteerd moeten worden met andersoortig materiaal (cf. Ferwerda et al. 2007: 33)

geving die wij voor ogen hebben, het past niet in de visie van het bestuur en wat je wilt van bewoners in een bepaald gebied.“ (R23)

Deze respondent verwijst naar ‘woonoverlast, geluidsoverlast, vervuiling, geen betrokkenheid bij de omgeving, nauwelijks contact waardoor verkeerde beelden ontstaan en mensen die met kaarsjes hun woning verlichten’. Bovendien verwijst deze respondent naar het ‘schimmige veld van malafide woningeigenaren’ waar deze doelgroep - de illegale vreemdeling - zich in begeeft. Deze ambtenaar staat niet alleen in zijn mening. Het merendeel van de respondenten werkzaam bij een woningcorporatie meent dat de aanwezigheid van illegale vreemdelingen een negatief effect heeft op de leefbaarheid in een wijk. Het contrast met de beelden van vertegenwoordigers van hulporganisaties is opmerkelijk:

“Ik denk dat als wij naar die groep [illegale vreemdelingen] kijken, die proberen zichzelf compleet onzichtbaar te maken. Volgens mij kun je ook geen rustigere burens hebben dan mensen uit deze groep. Die zijn doodsbang dat iemand de politie belt of dat ze opgepakt worden. Dat zijn volgens mij de meest brave burgers die je kunt hebben. Dus dat vooroordeel dat klopt ook helemaal niet. Dat komt denk ik door onkunde over de groep (...). Maar het is volgens mij maar een hele kleine minderheid die voor overlast zorgt.” (R06)

Dit citaat staat lijnrecht tegenover voorafgaande beschrijvingen van andere actoren. Deze respondent gebruikt het woord ‘onkunde’ om te verwijzen naar de vooroordelen zoals die volgens haar bij veel ambtenaren en medewerkers van woningcorporaties leven. Men zou simpelweg te weinig weten over deze groep en zich te snel laten leiden door de stereotypisch associaties die het woord ‘illegaal’ met zich meebrengt. Bovengenoemde respondent schetst bovendien dat de hulporganisatie waarvoor zij werkzaam is een gebouw ter beschikking heeft gekregen van een Rotterdamse woningcorporatie om illegale vreemdelingen te huisvesten. In de voorfase van dit project is er veel aandacht besteed aan het informeren van de buurt over de komst van de illegale vreemdelingen. De overlast die dit pand tegenwoordig teweegbrengt is volgens deze respondent miniem en de buurtbewoners zijn er inmiddels volledig aan gewend.

Uit de wetenschappelijke literatuur over illegale vreemdelingen komt tevens een wezenlijk ander beeld over de komst en het verblijf van illegale vreemdelingen in relatie tot criminaliteit en leefbaarheid naar voren. Het overgrote deel van de illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen komt op legale wijze en vestigt zich met hulp van een toeristenvisum in Nederland. Slechts een minderheid van de irreguliere vreemdelingen vestigt zich met behulp van mensensmokkelaars in Nederland vestigt. Ook voor wat betreft de relatie tussen illegaliteit en criminaliteit laat bestaande onderzoek zien dat het hier om een misvatting gaat. Illegale vreemdelingen worden vooral aangehouden voor illegaal verblijf, illegale arbeid en overtredingen zoals het door rood licht rijden of ‘proletarisch’ reizen met het openbaar vervoer. Illegale vreemdelingen komen concluderend vooral met politie in aanraking doordat ze zogenaamde ‘overlevingscriminaliteit’ plegen (Engbersen et al., 2002). Op basis van verschillende recente onderzoeksgegevens kan geconcludeerd kan worden dat er zich een ‘reële stijging van het aantal kleine delicten gepleegd door illegalen’ aftekent die zich alleen maar laat verklaren vanuit voortgaande processen van uitsluiting en marginalisering (cf. Kromhout et al. 2008).

De hardnekkige mythe over de relatie tussen illegaliteit en leefbaarheid kan tevens genuanceerd worden. Het onderzoek *Wijken voor Illegalen* (Leerkes et al., 2004) richtte zich op de gevolgen van de aanwezigheid van illegale vreemdelingen op de leefbaarheid in een buurt. Er werd gekeken naar ‘leefbaarheid’, zowel op basis van kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. De onderzoekers vonden – in tegenstelling tot wat veel respondenten aangaven – geen

oorzakelijk verband tussen het wonen in een wijk met relatief veel illegalen en gevoelens van onveiligheid. De bewoners rapporteerden echter wel meer gevoelens van onveiligheid, maar deze konden voor een groot gedeelte verklaard worden uit ‘buurtkenmerken van sociaaleconomische aard’.<sup>32</sup>

De resultaten van het beschikbare onderzoek laten aldus een genuanceerd beeld zien van de relatie tussen illegaliteit, criminaliteit en leefbaarheid die in veel gevallen niet overeenkomt met de beelden en kennis van een groot deel van de respondenten. De associatie van illegaliteit met criminaliteit en leefbaarheid is hardnekkig en ondersteunt de dominante norm bij corporaties waarin het bieden van huisvesting aan illegale vreemdelingen als ‘de wereld op zijn kop’ wordt gepercipieerd.

### **5.3 Huisvesting voor illegalen: (g)een taak voor de woningcorporatie?**

Vertegenwoordigers van woningcorporaties rechtvaardigen op uiteenlopende manieren waarom zij geen rol spelen bij de huisvesting van illegale vreemdelingen.

‘Kijk, ik denk dat iedereen het er wel over eens is dat je die mensen moet huisvesten. Niemand wil dat iemand dakloos op straat loopt en al helemaal niet als daar kinderen bij betrokken zijn. Maar we hebben dus nu wel een streep gezet van nu vinden wij het een taak van de overheid. (...) Ik denk dat het lastige is dat het illegalen zijn. Want aan de ene kant zijn wij juist voor de mensen die het niet helemaal zelf redden, die een steuntje nodig hebben. Daar zetten we ons voor in. Maar we hebben het over illegalen, dus je gaat eigenlijk tegen beleid van de overheid in’ (R07).

Bovenstaand citaat geeft goed de spanning weer waar medewerkers van woningcorporaties mee geconfronteerd worden. Deze respondent onderschrijft de zorgbehoefte van illegale vreemdelingen en constateert tevens dat hulp verlenen tegen het overheidsbeleid ingaat. Bovendien is in de visie van deze respondent huisvesting van illegalen een taak voor de overheid en niet voor woningcorporaties. Een tweede, en tevens veel gehoord, argument is dat niet enkel volstaan kan worden met de huisvesting van illegalen, maar dat een veel breder palet van faciliteiten noodzakelijk is voor deze doelgroep. Illegale vreemdelingen zouden ten slotte niet in staat zijn om de maandelijkse huurlasten af te dragen aangezien zij formeel uitgesloten zijn van de Nederlandse arrangementen. Dit gebrek aan financiële middelen zou de bedrijfsvoering van woningcorporaties in gevaar kunnen brengen.

Volgens de respondent in het openingscitaat van deze paragraaf is het bieden van huisvesting aan illegale vreemdelingen geen taak voor woningcorporaties maar voor de nationale overheid. Deze vertegenwoordiger beroept zich op het feit dat het huisvesten van illegalen tegen het beleid van de overheid ingaat en dientengevolge dus niet gezien kan worden als een taak voor een woningcorporatie. Aan de andere kant wordt echter gesignaleerd dat woningcorporaties bij uitstek de aangewezen partij zijn wanneer het gaat om mensen die het niet op eigen gelegenheid kunnen redden. Dit vloeit in het bijzonder voort uit artikel 12b lid 1 van het Be-

---

<sup>32</sup> Opgemerkt dient te worden dat daar waar sprake was van een concentratie van illegale vreemdelingen en wat betreft vermogensdelicten wel een iets grotere kans op slachtofferschap van buurtbewoners bestond. Tevens zorgden overbewoonde pensions waarin kamers en bedden aan illegalen werden verhuurd plaatselijk wel voor overlast, hetgeen eveneens gold voor drugspanden waar illegalen actief waren (Kromhout, et al., 2008: 65-68).

sluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) waarin door het Ministerie van VROM de kerntaken van een woningcorporatie zijn geregeld:

“De toegelaten instelling draagt bij aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven.”

In dit artikel wordt expliciet verwezen naar huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. Deze laatste categorie wordt niet nader ingevuld, waardoor op voorhand niet wordt uitgesloten dat bepaalde categorieën illegale vreemdelingen hiervoor ook in aanmerkingen zouden kunnen komen.

De grootste belemmering bij woningcorporaties is de aanname dat het huisvesten van illegale vreemdelingen strafbaar is of tegen overheidsbeleid zou ingaan. Uit vorige hoofdstukken kwam echter al naar voren dat de wet- en regelgeving op dit gebied niet zo eenduidig is en dat er wel degelijk ruimte is om te manoeuvreren. Het ontbreekt woningcorporaties in eerste instantie dan ook niet aan de wil om illegale vreemdelingen te huisvesten. De onduidelijkheid over de mogelijkheden binnen het overheidsbeleid werkt in dit geval enigszins verlamdend en is er verantwoordelijk voor dat slechts weinig woningcorporaties ook daadwerkelijk hun nek durven uit te steken als het gaat om de zorg voor illegale vreemdelingen. Een Rotterdamse politicus van de deelgemeente Charlois is van mening dat woningcorporaties meer de grenzen van de wet moeten opzoeken:

“Aan de andere kant is Rotterdam, en zijn de corporaties dat ook, is van ‘we zoeken de grenzen van de wet op’. Nou, misschien moeten we deze grenzen ook eens echt gaan opzoeken. Ik zou niet zomaar weten hoe je dat oplost, juridisch, maar nogmaals, ik zou een initiatief om op dit vlak iets te betekenen voor de corporaties, daar zou ik me niet tegen verzetten. Politiek is het dan nog de vraag ‘hoe doe je zo iets’, maar ik snap de maatschappelijke taak van de corporaties in dat opzicht en ik denk ook dat we er maatschappelijk belang bij hebben om te kijken hoe we dit moeten afhandelen. Persoonlijk sta ik daar niet afwijzend tegenover.” (R32)

De gesprekken met vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM laten zien dat dit Ministerie een passieve houding aan kan nemen als het gaat om het handhaven van het overheidsbeleid ten aanzien van het huisvesten van specifieke groepen illegale vreemdelingen door woningcorporaties:

”Nou zoals ik net al zei er is een beetje een passieve houding. Officieel mag het niet, maar als het zich voordoet en het is hartverscheurend dan zien we ook wel dat de corporaties zich het lot aantrekt, maar formeel is het geen doel.” (R25)

Wettelijk gezien mag het volgens deze ambtenaar niet, maar het toezicht op woningcorporaties die incidenteel huisvesting bieden aan illegale vreemdelingen in ‘hartverscheurende omstandigheden’ heeft volgens deze vertegenwoordiger van het Ministerie van VROM geen beleidsprioriteit. Deze passieve houding lijkt sterk op wat Engbersen et al. typeerden als een vorm van gedogen uit mededogen (1999b: 240-242).

Waar de corporaties de zorg voor het huisvesten van illegale vreemdelingen primair als een taak van de landelijke overheid ziet, vinden sommige overheidsvertegenwoordigers dit juist een taak van de corporatie:

“Het is een realiteit dat er een bepaalde groep van illegale vreemdelingen hier verkeert. Ik denk dat het wel goed is als je op zijn minst een corporatie een rol zou moeten laten spelen in de achterban. We hebben niets aan vreemdelingen die uit huis worden gezet en dan verdampen. Daar schiet niemand iets mee op. Daar maken we de risico's alleen maar groter mee.” (R32)

Deze politicus van een Rotterdamse deelgemeente wijst op feit dat illegale vreemdelingen er altijd zullen zijn. Een restrictief migratiebeleid en het marginaliseren en uitsluiten van illegale vreemdelingen van toegang tot de voorzieningen van de verzorgingsstaat, zal – zoals we eerder hebben beschreven - hier slechts een marginale invloed op uitoefenen. Deze respondent is van mening dat woningcorporaties de aangewezen actoren zijn om op hier – zeker vanuit het oogpunt van hun sociale doelstelling – een rol in te spelen.

#### **5.4 ‘Met de huisvesting van illegalen alleen ben je er niet.’**

Naast het feit dat veel respondenten menen dat de huisvesting van illegale vreemdelingen strafbaar is en bovendien geen taak van de corporaties is, signaleren zij tevens enkele praktische haken en ogen. Zo zijn veel respondenten van mening dat men in het geval van illegale vreemdelingen niet kan volstaan met huisvesting aangezien deze groep – analoog aan de andere zorgbehoeftegen – problemen op verschillende gebieden van het maatschappelijk leven hebben. Een tweede, hiermee samenhangend, problematisch gegeven is dat respondenten het vermoeden hebben dat illegale vreemdelingen niet in staat zijn om de maandelijkse huurpenningen te kunnen voldoen.

Veel respondenten onderschrijven de noodzaak van huisvesting voor illegale vreemdelingen om te kunnen overleven in Nederland, maar zijn ook van mening dat hiermee niet kan worden volstaan. Illegale vreemdelingen hebben – analoog aan de andere bijzondere doelgroepen waar woningcorporaties zorg voor dragen zoals ex-verslaafden, ex-gedetineerden en gehandicapten – volgens hen namelijk ook behoefte aan zorg. Het is de vraag in hoeverre de constatering van deze zorgbehoefte door sommige corporaties niet teveel gebruikt wordt als argument om niet te hoeven experimenteren met huisvestingsprojecten voor illegale vreemdelingen. Zoals de voorbeelden in paragraaf 2.5 hebben geïllustreerd kunnen woningcorporatie ook samenwerking zoeken met hulporganisaties die de belangen van illegale vreemdelingen behartigen en toezicht houden op deze dagelijkse zorg en behoeften.

Alhoewel woningcorporaties soms aanvoeren dat je er met het enkel huisvesten van illegale vreemdelingen niet bent, geven andere corporatiemedewerkers en vertegenwoordigers van hulporganisaties echter aan dat huisvesting juist een noodzakelijke voorwaarde is voor illegale vreemdelingen om zich staande te kunnen houden in de Nederlandse samenleving:

”Want wat heb je aan iemand die wel recht heeft op gezondheidszorg die in een park slaapt in de winter waardoor ook die gezondheidsvoorziening weer aan hem moet werken met zijn longontsteking?” (R17).

Dit citaat is afkomstig van een vertegenwoordiger van een Rotterdamse woningcorporatie. Illegale vreemdelingen hebben onder specifieke omstandigheden recht op gezondheidszorg en, als het minderjarige illegalen betreft, recht op onderwijs. Met name het recht op gezondheidszorg komt in het geding wanneer illegale vreemdelingen geen dak boven hun hoofd hebben. Veel woningcorporaties zijn zich hier bewust van, maar benadrukken tevens dat dit niet gezien kan worden als hun verantwoording.

## **5.5 Woningcorporaties, bedrijfsvoering en reputatieschade**

“Stel dat het wel zou mogen, met welke middelen gaan die mensen dan hun woonlasten betalen? Ze mogen niet werken, dat is één ding wat zeker is. Help je dan niet mee aan een circuit waar bij wijze van spreken zwart geld witgewassen wordt? (...). Je kunt niet alleen naar huisvesting kijken, dat is te simpel. Deze mensen hebben een scala aan faciliteiten nodig om volwaardig in de maatschappij mee te draaien. Huisvesting is daar een ding van. Maar hoe zit het met de lasten? Ik wil het niet op mijn geweten hebben dat je iemand een woning aanbiedt en dat hij de huurpenningen afdraagt door middel van geld dat hij heeft verdiend als prostitué of als bolletjesslikker.” (R35)

Huisvesting is ook wat deze respondent betreft slechts een deel van de oplossing. Om de huur voor een corporatiewoning te kunnen voldoen dienen illegale vreemdelingen maandelijks hun huurlasten te voldoen. Vanwege de doorwerking van Koppelingswet zijn zij niet in staat om op een formele manier hun geld te verdienen en zijn zij aangewezen op de inkomsten uit informele arbeid, criminaliteit of afhankelijk van geschenken vanuit het sociale netwerk of *charitas* (cf. Engbersen et al. 2002). Volgens deze respondent zou dit voor woningcorporaties een belangrijke reden zijn om niet in zee te gaan met illegale vreemdelingen. De bedrijfsvoering van de woningcorporaties zou namelijk in het geding kunnen komen doordat de maandelijkse termijnen achterwege blijven. Door een andere woningcorporatiemedewerker wordt betoogd dat woningcorporaties geen filantropische instellingen zijn:

”De praktische uitwerking is dus dat ze het niet kunnen doen. Ik weet niet of er in de wet staat ‘en gij zult een illegaal niet huisvesten’. Maar als jij zonder inkomen komt aanzetten bij een corporatie, uhm, een corporatie is natuurlijk wel een maatschappelijke instelling, maar geen liefdadigheidsinstelling. Er moet wel gewoon brood op de plank komen.” (R27)

Verschillende respondenten hanteren bedrijfsmatige argumenten om te rechtvaardigen waarom het huisvesten van illegale vreemdelingen in hun ogen problematisch is. Een mogelijke oplossing zoals we die eerder beschreven, is gelegen in de tussenkomst van een stichting die de belangen van illegale vreemdelingen behartigt, analoog aan de huisvesting van de andere bijzondere doelgroepen. Waar bovenstaande woningcorporatiemedewerker benadrukt dat corporaties geen liefdadigheidsinstellingen zijn, komt in het Besluit Beheer Sociale Huursector tevens naar voren dat woningcorporaties ook geen louter commerciële instellingen zijn. Zo stelt artikel 21 dat woningcorporaties een zodanig financieel beleid en beheer moeten voeren, ‘dat haar voortbestaan in financieel opzicht is gewaarborgd’. Het gaat dus ‘slechts’ om waarborging van het voortbestaan. Het tweede lid van hetzelfde artikel bepaalt dan ook dat alle extra middelen, dit zijn de middelen die men overhoudt wanneer men in waarborging van het voortbestaan heeft voorzien, worden ingezet ten behoeve van de volkshuisvesting. Artikel 22 stelt bovendien dat ‘batige saldi uitsluitend bestemd zijn voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting’.

In de context van deze bedrijfsmatige argumenten, beriepen woningcorporaties zich tevens op mogelijke reputatieschade als openbaar zou worden dat zij illegale vreemdelingen zouden huisvesten.

“Nou, ik ken een concreet voorbeeld, dat was een corporatie uit Den Haag en die hadden het zelfs in hun jaarverslag gezet. (...) En die zijn gewoon teruggedfloten, dat is niet de bedoeling, want ze zijn illegaal dus je moet dat niet bevorderen, je

moet dat niet pampieren. Illegaal is illegaal, daar is een reden voor. En wij hebben als corporatie ook gewoon onze toezichthouders en het jaarverslag belandt bij al je stakeholders. Sommige stakeholders zullen daar heel erg enthousiast van worden en sommige stakeholders, waar wij heel erg van afhankelijk zijn, zoals de overheid, gemeentelijk of landelijk, die zijn er niet van gecharmeerd of in ieder geval niet formeel.” (R07)

Bovenstaand citaat geeft goed zicht op de angst voor een slechte reputatie en de partijen die daarbij een belangrijke rol spelen. Van Erp (2007) beschrijft hoe de naleving van het overheidsbeleid vooral wordt beïnvloed door de angst voor reputatieschade. In de optiek van bedrijven geeft naleving van de wettelijk gestelde regels een signaal van betrouwbaarheid aan de buitenwereld af en kan het overtreden hiervan juist reputatieschade tot gevolg hebben. Een woningcorporatie is een bijzonder soort organisatie die zich tussen de markt, overheid en samenleving in begeeft. Ze hebben een sociale doelstelling en willen maatschappelijk nuttige zaken tot stand brengen en een bijdrage leveren aan het oplossen of voorkomen van sociale problemen. Als men spreekt over ‘illegale vreemdelingen’ in termen van hun zorgbehoefte, ziet het merendeel van de respondenten hierin wel degelijk een taak voor de woningcorporaties weggelegd. Vooral als het gaat om de schrijdende en kwetsbare situaties – alleenstaanden met kinderen, zieken of ouderen – tonen woningcorporaties zich betrokken en weten zij ook op korte termijn huisvesting te organiseren, ongeacht de verblijfsstatus van deze mensen. Dit ‘gedogen uit mededogen’ (vgl. Engbersen et al., 1999b: 240-242) wordt echter ‘frontstage’ niet benoemd als het huisvesten van illegale vreemdelingen door woningcorporaties, maar juist verhuld in neutralere termen als ‘hulp aan vluchtelingen’ of ‘hulp aan mensen die medische zorg behoeven’. Desgevraagd, huisvesten woningcorporaties dan ook geen illegale vreemdelingen huisvesten:

“Corporaties huisvesten zogenaamd geen illegalen. Want een illegaal kan geen documenten overleggen, heeft geen inkomen, kan niet aantonen dat hij recht heeft op woonruimte. Dus officieel worden door corporaties geen illegalen gehuisvest. Een enkele keer in schrijnende gevallen wil het nog wel eens zo zijn dat als een corporatie benaderd wordt door een hulpinstantie die bijvoorbeeld een asielzoeker heeft, wiens asiel is afgewezen en waarvan ze zeker weten dat hij alsnog wordt toegewezen. (...) Maar dat is echt incidenteel. En dat zou dan dus vallen onder de huisvesting van illegalen. Zo noemen ze het niet.” (R27)

Er zijn echter ook woningcorporaties die zich minder zorgen lijken te maken over de negatieve weerslag die het huisvesten van illegale vreemdelingen op hun reputatie zou hebben. *Trouw* bericht op 29 juni 2006 dat Woonbron huizen beschikbaar stelt aan uitgeprocedeerden, hetgeen op heftige reacties van verschillende Rotterdamse politici kwam te staan.

“Die [Woonbron] hebben toen in het begin iets van 5 panden ter beschikking gesteld, alleen die hadden toen een persbericht uit doen gaan: ‘Woonbron stelt huizen ter beschikking voor illegalen’. Nou dat hebben ze natuurlijk geweten om dat in de krant te zetten. Daar kwamen natuurlijk allemaal reacties op. Het woord illegalen levert dan ook nog een verkeerd beeld op, want het waren mensen die nog in een procedure zaten. Nou voor de buitenwereld zijn dat natuurlijk ook illegalen. Dat was buitengewoon stom van ze. Wat zij dus wel wilde was via ons als stichting een pand ter beschikking stellen, maar dus niet rechtstreeks aan die mensen.” (R06)

In het gewraakte artikel wordt beschreven dat Woonbron een pand ter beschikking had gesteld aan een stichting die het pand huurde van Woonbron. Deze constructie – waarbij een stichting woningen huurt van een woningcorporatie om die vervolgens door te verhuren of ter beschikking te stellen aan illegale vreemdelingen – levert volgens Aedes, de vereniging van woningcorporaties, wettelijk gezien geen enkel probleem op en verschilt volgens hen bovendien niet wezenlijk met het onderverhuren van woningen aan een stichting die drugsverslaafden of daklozen huisvest. Deze afspraken tussen woningcorporaties en stichtingen worden veelal echter niet openlijk besproken. Waar verschillende stichtingen aangaven woningen bij woningcorporaties - om niet of tegen gereduceerd tarief - te huren, bleken lang niet alle betrokken woningcorporaties hier open over te spreken. De hierboven aangehaalde Rotterdamse corporatie Woonbron deed in dit concrete geval haar slogan ‘Denkt, Durft, Doet’ eer aan. In tegenstelling tot de te verwachte reputatieschade die het gevolg zou kunnen zijn van het niet naleven van het overheidsbeleid, heeft dit Woonbron juist een onderscheidend en daadkrachtig imago opgeleverd.

## **5.6 Tot slot**

Woningcorporaties is er veel aangelegen om inhoud te geven aan hun maatschappelijke en sociale doelstellingen en ‘mensen in nood’ te helpen bij huisvesting. Tegelijkertijd staat de vanzelfsprekendheid om te handelen in de context van bestaande wet- en regelgeving centraal en is er in toenemende mate aandacht voor de aanpak van woonfraude. In concreto kan dit betekenen dat experimentele ondersteuning van specifieke categorieën illegale vreemdelingen samengaat met de aanpak van woonfraude waar illegale vreemdelingen ook slachtoffer van kunnen zijn. We hebben duidelijk gemaakt dat voor corporaties momenteel het handelen conform de juridische kaders de norm is en dat de beschreven experimenten eerder uitzondering dan regel zijn. Deze norm vindt ondersteuning in verschillende bestaande en breed gedragen mythen over illegale vreemdelingen die een goed zicht op, en kennis over, deze groep vreemdelingen in de weg staan. Tevens hebben we aandacht besteedt aan de relatie tussen illegaliteit, criminaliteit en leefbaarheid en geconcludeerd dat het gemak waarmee respondenten illegale vreemdelingen koppelen aan criminaliteit en een bedreiging van de leefbaarheid in wijken geen rechtvaardiging in de literatuur vindt.

Andere mogelijke breed gedragen ideeën over illegale vreemdelingen in relatie tot huisvesting hebben we geprobeerd van tegenargumenten te voorzien. Het ging dan in het bijzonder over de vraag waar en bij wie de verantwoording op het gebied van huisvesting van deze groep ligt en daarnaast over het idee dat corporaties niet kunnen volstaan met ‘slechts’ het bieden van huisvesting. Deze door de corporaties aangevoerde argumenten overtuigen in het licht van het voorgaande niet. De voorbeeldexperimenten die we eerder in deze rapportage hebben beschreven (zie 2.5), laten tevens zien dat deze argumenten met de juiste insteek hun waarde verliezen. Deze argumenten zijn bovenal het resultaat van de heersende stereotype beelden en de gebrekkige kennis over illegale vreemdelingen bij de verschillende respondenten en dragen daarmee mede bij aan de dominante norm om illegale vreemdelingen niet te ondersteunen in hun huisvesting. Ook het argument van reputatieschade voor corporaties die vanuit hun maatschappelijke en sociale doelstellingen publiekelijk kenbaar maken illegale vreemdelingen te ondersteunen is wellicht begrijpelijk, maar met de juiste inbedding van deze huisvesting is ook dit het argument achterhaald. Daar waar woningcorporaties handelen binnen de ruimte van bestaande wet- en regelgeving kan huisvesting aan illegalen immers ook bijdragen aan een onderscheidend en daadkrachtig imago.

Dit hoofdstuk heeft vooral de meningen van verschillende actoren - in het bijzonder de woningcorporaties – over het huisvesten van illegale vreemdelingen laten zien. Het achterliggen-



de idee hierbij was dat het benutten van de juridische ruimte om deze specifieke categorie vreemdelingen in corporatiebezit te huisvesten alleen kans van slagen heeft als er sprake is van voldoende draagvlak onder de betrokkenen, wederom in het bijzonder onder de woningcorporaties die over een zekere autonome ruimte beschikken om hier invulling aan te geven. Het gaat hierbij niet alleen om het verduidelijken van de complexe wet- en regelgeving rondom illegale vreemdelingen, illegaliteit en huisvesting, maar ook om het verbeteren en vergroten van de kennis bij betrokken actoren – gemeente, corporaties etc. - over dit vraagstuk.

## Hoofdstuk 6 Conclusie

In deze rapportage hebben we antwoorden geformuleerd op vragen naar illegale vreemdelingen in relatie tot huisvesting. We hebben ons hierbij in het bijzonder gericht op de mogelijkheden en onmogelijkheden van relevante wet- en regelgeving waar het gaat om het huisvesten van verschillende categorieën vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten en de wijze van handhaving. Daarnaast hebben we ons gericht op het omvangvraagstuk van de groep vreemdelingen zonder verblijfsvergunningen en de verschillende categorieën, de bestaande huisvestingsscenario's en mogelijke alternatieve scenario's voor woningcorporaties binnen bestaande wet en regelgeving. Deze vragen zijn meer specifiek al volgt geformuleerd:

1. Wat is relevante wet- en regelgeving waar het gaat om huisvesten van verschillende categorieën vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten en hoe wordt deze wet- en regelgeving in de praktijk door betrokkenen toegepast en gehandhaafd?
2. Welke mogelijkheden biedt de huidige wet- en regelgeving voor het huisvesten van illegale vreemdelingen?
3. Indien er geen of zeer beperkte mogelijkheden zijn: welke regels knellen het hardst en zijn hier mogelijke oplossingen/alternatieven voorhanden?
4. Hoe groot is de groep vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten in kwetsbare wijken?
5. Welke categorieën vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten zijn er?
6. Welke initiatieven bestaan er bij de wooncorporaties in de geselecteerde wijken ten aanzien van het huisvesten van illegale vreemdelingen, op welke categorieën richten zich dergelijke initiatieven, hoe worden deze door de verschillende partijen gewaardeerd en welke knelpunten rondom de verblijfsstatus zijn hierbij relevant?
7. Welke vervangende huisvestingsscenario's zijn mogelijk voor deze categorieën illegalen binnen de huidige wet- en regelgeving en binnen welke juridische kaders? Wat zijn de voor- en nadelen per huisvestingsscenario (juridisch, praktisch en/of politiek) en kunnen deze nadelen opgelost worden?

Aan de basis van deze studie liggen naast een literatuurstudie over de onderhavige problematiek gesprekken met een veertigtal respondenten vanuit de lokale en nationale overheid, van woningcorporaties en van hulpverleningsorganisaties (zie Bijlage 1 voor een overzicht).

### **6.1 Publiekrechtelijke en strafrechtelijke knelpunten**

Een belangrijk onderdeel van deze voorstudie 'Mondiaal wonen' is gerelateerd aan het in kaart brengen van de juridische ruimte om illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen te kunnen huisvesten in woningen die eigendom zijn van woningcorporaties. We zijn hoofdstuk 3 waarin deze vraag centraal staat, begonnen met het definiëren van het concept illegaliteit en illegale vreemdelingen aan de hand bestaande beleidsrapportages en literatuur en het uiteenzetten van artikel van de Vreemdelingenwet 2000 waarin omschreven staat welke vreemdelingen rechtmatig in Nederland verblijven.

We hebben gezien dat sinds de invoering van de zogenaamde *Koppelingswet* in 1998 de vreemdeling zonder geldige verblijfsdocumenten is uitgesloten van de voorzieningen van de Nederlandse verzorgingsstaat. Op grond van *artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000* heeft de irreguliere vreemdeling enkel nog recht op onderwijs, rechtshulp en medisch noodzakelijke zorg. Van een recht op huisvesting is in Nederland geen sprake. Het strafrecht speelt voor zover het onrechtmatig verblijf van vreemdelingen betreft geen rol van betekenis. Onrechtmatig verblijf is in Nederland niet strafbaar, maar kan wel gesanctioneerd worden en aanleiding

geven tot uitzetting. Recente politieke discussies over het criminaliseren van onrechtmatig verblijf in Nederland door vreemdelingen hebben tot dusverre geen aanleiding gegeven tot het strafbaar stellen van illegaal verblijf.

Het strafrecht is direct van belang daar waar het onrechtmatige verblijf van vreemdelingen in relatie tot het verschaffen van huisvesting centraal staat. Deze omschrijving verwijst naar *artikel 197a lid 2 van het Wetboek van strafrecht* waarin het *uit winstbejag* verschaffen van verblijf aan ongedocumenteerde vreemdelingen strafbaar wordt gesteld. Dit betekent dat artikel 197a lid 2 Sr uitsluitend een bedreiging vormt voor huisvestingsinitiatieven, die zich richten op illegale vreemdelingen met een winst oogmerk.

Het tweede landelijke artikel dat het huisvesten van irreguliere vreemdelingen belemmert, is *artikel 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000*. Deze strafrechtelijke bepaling binnen het Vreemdelingenrecht bevat een meldingsplicht; iedereen die onderdak biedt aan irreguliere vreemdelingen dient dit te melden bij de korpschef van het regionale politiekorps. Het niet voldoen aan de meldingsplicht van artikel 4.40 Vreemdelingenbesluit 2000 is strafbaar gesteld in artikel 108 van de samenhangende Vreemdelingenwet 2000.

Publiekrechtelijke wet- en regelgeving is eveneens van belang voor wat het onrechtmatige verblijf van vreemdelingen en huisvesting betreft. ‘Het eerste publiekrechtelijke obstakel kan worden gevormd door het eventuele lichten van de zogenaamde ‘artikel 4-optie’. *Artikel 4 van de Huisvestingswet* maakt het mogelijk om met bepaalde eigenaren van woonruimte een overeenkomst te sluiten waarin afspraken worden gemaakt ten aanzien van allerlei huisvestingszaken. Gemeenten zouden in principe in een overeenkomst die op grond van artikel 4 van de Huisvestingswet wordt gesloten, een afspraak kunnen opnemen dat er geen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de toegang tot de woningmarkt. Dit zou betekenen dat ook irreguliere vreemdelingen in aanmerking zouden kunnen komen voor woonruimte. Lang niet alle gemeenten hebben echter gebruik gemaakt van de ‘artikel 4-optie’ en een gemeente waarvan bekend is dat ze wel een regionale overeenkomst heeft gesloten, sluit ongedocumenteerden juist expliciet uit; de stadsregio Rotterdam heeft namelijk, samen met de in die regio actieve woningcorporaties, de Regionale overeenkomst woonruimteverdeling gesloten. Deze Regionale overeenkomst woonruimteverdeling bepaalt dat woningcorporaties in de stadsregio Rotterdam geen woonruimte verhuren aan vreemdelingen die niet beschikken over geldige verblijfspapieren. Wanneer we dus kijken naar de Rotterdamse situatie, dan is directe verhuur door woningcorporaties aan irreguliere vreemdelingen niet mogelijk.

Een tweede publiekrechtelijke belemmering voor het huisvesten van onrechtmatige verblijvende vreemdelingen in Nederland vormt *artikel 5 van de Huisvestingswet*. Dit artikel biedt de mogelijkheid om een gemeentelijke - of regionale huisvestingsverordening in het leven te roepen. Met het invoeren van een dergelijke verordening wordt ook het huisvestingsvergunningstelsel van kracht. Irreguliere vreemdelingen komen niet in aanmerking voor een huisvestingsvergunning en zijn dus niet in staat om in een gebied waar een huisvestingsverordening en daarmee een vergunningstelsel geldt, een woning te bewonen. Net als bij artikel 4 van de Huisvestingswet betreft het ook hier echter een mogelijkheid tot het instellen van iets, in dit geval een huisvestingsverordening. Gemeenten zijn niet verplicht om ongedocumenteerde vreemdelingen met behulp van een huisvestingsverordening uit te sluiten van de woningmarkt.

De landelijke Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om lokaal te differentiëren. Gemeenten krijgen de kans om een eigen draai te geven aan het lokale huisvestingsbeleid. De focus van deze voorstudie ligt op de Rotterdamse situatie. In Rotterdam is, met het stelsel van de huisvestingsvergunning in de zogenaamde Rotterdamwetgebieden en de Regionale overeenkomst woonruimteverdeling in de gehele stadsregio, publiekrechtelijk geen ruimte om te voorzien in huisvesting voor irreguliere vreemdelingen. Naar aanleiding van de Rotterdamwet

en op grond van artikel 5 van de Huisvestingswet heeft de Rotterdamse gemeenteraad wél van deze optie gebruik gemaakt door de Huisvestingsverordening Rotterdam in te stellen. De Huisvestingsverordening Rotterdam is slechts in een beperkt aantal gebieden, de zogenaamde Rotterdamwetgebieden, van kracht. In deze Rotterdamwetgebieden dient men, om in aanmerking te komen voor bewoning, te beschikken over een huisvestingsvergunning. Daar irreguliere vreemdelingen niet in aanmerking komen voor een dergelijke huisvestingsvergunning, is het voor hen niet mogelijk om in één van de Rotterdamwetgebieden woonruimte te betrekken. In de specifieke Rotterdamse context worden irreguliere vreemdelingen dus enkel in bepaalde aangewezen gebieden buitengesloten, maar er zijn steden, zoals Den Haag, waar het vergunningstelsel in de gehele gemeente van kracht is. In Rotterdam hebben de woningcorporaties samen met de stadsregio echter al afgesproken dat ze geen irreguliere vreemdelingen huisvesten.

Waar de Huisvestingswet slechts een belemmering vormt wanneer de mogelijkheden die deze wet biedt lokaal worden ingezet, daar zijn de artikelen 197a lid 2 van het Wetboek van strafrecht en 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000 te allen tijde overal in Nederland van kracht. Waar men ook huisvesting zou willen bieden aan irreguliere vreemdelingen en op wat voor een manier men dit ook zou willen doen, altijd dient men rekening te houden met artikel 197a van het Wetboek van strafrecht en artikel 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

## **6.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden en alternatieven**

We hebben gezien dat het gebruik maken van artikel 4 van de Huisvestingswet een publiekrechtelijk obstakel kán vormen en dat het invoeren van het vijfde artikel van diezelfde wet per definitie een belemmering vormt, waar het gaat om de mogelijkheden voor het huisvesten van ongedocumenteerde vreemdelingen. In de stadsregio Rotterdam is directe verhuur van woonruimte door woningcorporaties aan irreguliere vreemdelingen niet mogelijk op grond van de Regionale overeenkomst woonruimteverdeling die op basis van artikel 4 van de Huisvestingswet is ingesteld. Daarnaast blijkt bewoning door ongedocumenteerden in de zogenaamde Rotterdamwetgebieden vanwege het huisvestingsvergunningstelsel überhaupt niet mogelijk.

### **De private markt**

Waar het publiekrecht ziet op de relatie tussen de overheid en de burger, daar heeft het privaatrecht betrekking op de onderlinge relaties tussen burgers. Deze tweeledigheid van het recht biedt ruimte tot het huisvesten van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. De indirecte verhuur – waarbij een corporatie verhuurt aan een stichting die vervolgens deze ruimte toebedeeld aan specifieke doelgroepen - vanwege het privaatrechtelijke karakter, creëert een mogelijkheid om te kunnen voorzien in huisvesting voor irreguliere vreemdelingen. Toch moet men ook hier goed voor ogen houden dat artikel 197a lid 2 Sr onverkort van toepassing blijft. Dit betekent dat, wanneer men zou overgaan tot indirecte verhuur via een stichting, er geen sprake mag zijn van een winstoogmerk in de relatie tussen de stichting en de irreguliere vreemdeling. Hiervan is sprake als er slechts een onkostenvergoeding wordt betaald. Dergelijke stichtingen kunnen als een administratiekantoor gaan fungeren en de onkostenvergoeding van de vreemdeling innen en tevens de maandelijkse huurlasten voldoen. Wat resteert is de meldplicht zoals geformuleerd in artikel 4.40 Vb die voor iedere vorm van onderdak van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen van toepassing is. Met andere woorden: hoe men ook irreguliere vreemdelingen een dak boven het hoofd zou willen bieden, het dient ten allen tijde gemeld te worden bij de politie. In de zogenaamde Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) is te lezen dat men met deze bepaling beoogt de opsporing van illegaal in Nederland verblijven-

de vreemdelingen te vergemakkelijken.<sup>33</sup> Het niet voldoen aan de meldingsplicht van artikel 4.40 Vb levert een strafbare handeling op. Deze strafbaarstelling is terug te vinden in artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Dit betekent dus dat de ‘indirecte verhuur’ wettig is, zolang er maar melding wordt gedaan van een dergelijk initiatief. Het is dan aan de korpschef om te kijken wat hij met de verstrekte informatie doet. Het is denkbaar dat de korpschef, wanneer het bijvoorbeeld gaat om vreemdelingen die niet kunnen worden uitgezet, een constructie met een stichting als tussenpersoon niet meteen afwijst. Ook de politie kan er belang bij hebben dat niet alle irreguliere vreemdelingen op straat belanden. Wanneer er dus duidelijke afspraken zouden kunnen worden gemaakt met onder andere de korpschef, dan hoeft ook artikel 4.40 Vb geen onoverkomelijk obstakel te vormen voor een privaatrechtelijke constructie waarbij een stichting als tussenpersoon fungeert.

## Maatschappelijke ondersteuning

Om maar met de deur in huis te vallen de Wet Maatschappelijke Ondersteuning biedt geen mogelijkheden voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Maatschappelijke opvang wordt in het eerste artikel van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) omschreven als ‘het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan 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’. De WMO bepaalt in artikel 8 dat irreguliere vreemdelingen niet in aanmerking komen voor het verlenen van maatschappelijke opvang. Ook maatschappelijke opvang lijkt in Nederland dus niet open te staan voor vreemdelingen zonder geldige verblijfsdocumenten.

Het tweede lid van artikel 8 stelt weliswaar dat in een zogenaamde algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden opgenomen die voorzieningen in het kader van de WMO alsnog openstellen voor nader aan te wijzen categorieën niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Alhoewel een algemene maatregel van bestuur wel is opgesteld (‘Besluit Maatschappelijke Ondersteuning’), verruimt deze regeling de mogelijkheden tot het aanwenden van een individuele voorziening voor irreguliere vreemdelingen niet. Met andere woorden: irreguliere vreemdelingen worden in Nederland inderdaad uitgesloten van het stelsel van de WMO.

Wat betreft het punt van de maatschappelijke opvang, is het van belang om goed voor ogen te houden wanneer er nou daadwerkelijk sprake is van een irreguliere vreemdeling, in de zin van een niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling. Als gevolg van artikel 8, aanhef en onder f van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 3.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000 mag de beslissing op een aanvraag van een verblijfsvergunning in Nederland worden afgewacht.<sup>34</sup> In zo’n geval is er ook ‘gewoon’ sprake van rechtmatig verblijf. Voor wat betreft vreemdelingen die hun aanvraagprocedure in Nederland afwachten, zijn er, door bijvoorbeeld gebruik te maken van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), wel mogelijkheden om aanspraak te kunnen maken op maatschappelijke opvang.<sup>35</sup>

In het kader van de maatschappelijke opvang kan ook gekeken worden naar de irreguliere vreemdelingen die in een precare gezondheidstoestand verkeren. We hebben gezien dat artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000 bepaalt dat medisch noodzakelijke zorg een recht is dat ook aan vreemdelingen toekomt die niet beschikken over geldige verblijfsdocumenten. Door te wijzen op internationale verdragen, zoals artikel 3 van het Europese Verdrag voor de

---

<sup>33</sup> Artikel 7.3.4 Vc 2000.

<sup>34</sup> Het mag dan echter niet gaan om een herhaalde aanvraag.

<sup>35</sup> Let hierbij met name op artikel 27; het recht van ieder kind op een toereikende levensstandaard. Artikel 27 IVRK wordt door de Nederlandse rechterlijke macht beschouwd als een rechtstreeks werkende bepaling waarop vreemdelingen een beroep kunnen doen.

Rechten van de Mens (EVRM), kan worden bewerkstelligd dat vanwege de precare gezondheidstoestand noodopvang wordt verkregen.<sup>36</sup> Daarbij is het van belang dat het bieden van onderdak deel uitmaakt van de medisch noodzakelijke zorg.

## **Uitgeprocedeerde asielzoekers, tijdelijke opvang en verblijfsinrichtingen**

In 4.3 hebben we nadrukkelijk gewezen op een ‘conflict van plichten’, waarbij de plicht tot het meewerken aan het landelijke uitzetbeleid staat tegenover de lokale zorgplicht van gemeenten in het belang van de openbare orde, volksgezondheid en veiligheid. Aan de ene kant dienen gemeenten mee te helpen aan het sluitende uitzetbeleid zoals de centrale overheid dat voor ogen heeft, maar aan de andere kant zijn gemeenten van mening dat ze zorg dienen te dragen voor hun gemeentelijke huishouding, waarbij ook moet worden gekeken naar aspecten van openbare orde, volksgezondheid en veiligheid. In dit kader wordt vaak gesproken van een autonome zorgtaak die rust op de gemeenten. Deze zorgtaak is gebaseerd op artikel 108 van de Gemeentewet waarin gesteld wordt dat een gemeente haar huishouding zelf regelt. Wanneer gemeenten zich, bijvoorbeeld omdat de openbare orde verstoord dreigt te worden, genoodzaakt zien om onderdak te bieden aan op straat zwervende irreguliere vreemdelingen, zou dit onder het bereik van de autonome zorgtaak kunnen worden gebracht.

Speciaal voor de groep asielzoekers die uitgeprocedeerd zijn, maar om verschillende redenen niet uitgezet kunnen worden, is het zogenaamde buitenschuld criterium in het leven geroepen. Dit buitenschuld criterium heeft betrekking op vreemdelingen die niet aan de voor terugkeer benodigde documenten kunnen komen, terwijl zij wel al het mogelijke in het werk hebben gesteld om de betreffende documenten te bemachtigen. Op basis van het buitenschuld criterium – bijvoorbeeld in relatie tot de gezondheidstoestand van de uitgeprocedeerde asielzoeker - komen deze vreemdelingen in aanmerking voor een verblijfsvergunning. In dit kader wordt vaak gesproken van een autonome zorgtaak die rust op de gemeenten. Deze zorgtaak, die is gebaseerd op artikel 108 van de Gemeentewet, voor de gemeentelijke huishouding is vooral van belang op het moment dat aspecten van openbare orde, volksgezondheid en veiligheid in het geding zijn.

In de dagelijkse praktijk is er bij de rijksopvang vaak geen woonruimte beschikbaar. Woningcorporaties zouden hierop kunnen inspelen door woonruimte ter beschikking te stellen aan deze groep vreemdelingen. Het zal dan veelal gaan om het tijdelijk bieden van onderdak; zodra de gezondheidstoestand van de vreemdeling het toelaat en deze weer kan reizen, of op het moment dat de medische behandeling en medische noodzakelijkheid is opgeheven, zal deze alsnog worden uitgezet. Een tweede groep vreemdelingen voor wie woningcorporaties iets zouden kunnen betekenen, wordt gevormd door de gezinnen. Ditmaal is de tijdelijkheid gekoppeld aan de beslissing op de asielaanvraag; wanneer ieder gezinslid zijn of haar beslissing binnen heeft, zal het gezin Nederland dienen te verlaten. Woningcorporaties kunnen er echter voor zorgen dat het gezin verzekerd is van een dak boven het hoofd totdat de uiteindelijke beslissing op de asielaanvraag is genomen.

Tot slot, hebben we gekeken naar de mogelijkheden die specifieke verblijfsinrichtingen kunnen bieden voor het huisvesten van illegale vreemdelingen. Het merendeel van de beperkingen zoals die in hoofdstuk 3 zijn beschreven blijken niet van toepassing op het aanbieden van tijdelijke huisvesting. Zo is de huisvestingsvergunning enkel van toepassing wanneer het gaat om het bewonen van woonruimte en daar is geen sprake van als het verblijf korter dan zes maanden duurt. Tijdelijke huisvesting is gevrijwaard van onder andere het stelsel van de

---

<sup>36</sup> Artikel 3 EVRM omvat het zogenaamde ‘folterverbod’ en onder omstandigheden zou kunnen worden aangevoerd dat het weigeren van noodopvang aan ernstig zieke vreemdelingen tot onmenselijke toestanden, en dus tot een schending van artikel 3 EVRM, leidt.

huisvestingsvergunning, maar ook van regels die op grond van artikel 4 van de Huisvestingswet in een lokale of regionale overeenkomst zijn opgenomen.

We ook gekeken naar de ruimte die er gecreëerd zou kunnen worden door zich te beroepen op internationale verdragen. De mogelijkheden lijken echter beperkt. Dit heeft vooral te maken met de situatie dat ook in het internationale recht het uitgangspunt dat een gastland niet verantwoordelijk is voor de opvang van hulpbehoevende buitenlandse migranten. Bovendien is de positie van illegale vreemdelingen binnen de internationale verdragen niet expliciet geregeld en dat heeft consequenties voor belangenbehartigers die creatief dienen om te gaan met de wet.

### **6.3 Discussie**

Tot slot willen we nader in discussie gaan met de vraag naar mogelijke vervangende huisvestingsscenario's voor specifieke categorieën illegale vreemdelingen binnen de huidige wet- en regelgeving. In de eerste plaats zullen we aandacht besteden aan de verschillende relevante categorieën onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. In de tweede plaats willen we kort ingaan op de kloof tussen wet- en regelgeving versus de het toezicht en de handhaving van deze wet- en regelgeving. In de derde plaats willen we ingaan op de consequenties van de breed gedragen misvattingen over illegale vreemdelingen in het algemeen en in relatie tot huisvesting in het bijzonder.

#### **Generieke of categoriale ondersteuning?**

In het voorafgaande zijn verschillende mogelijkheden beschreven waarbij corporaties binnen de ruimte die wet- en regelgeving biedt, op enigerlei wijze huisvesting aan ongedocumenteerde vreemdelingen aan kan bieden. Sommige mogelijkheden spitsen zich toe op specifieke groepen irreguliere vreemdelingen terwijl bij andere kansen wellicht de volledige categorie illegale vreemdelingen kan profiteren. We hebben de specifieke mogelijkheden in relatie tot de doelgroep nogmaals op een rijtje gezet:

- *Indirecte verhuur op de private markt* (4.1): kan zich in principe op alle categorieën irreguliere vreemdelingen richten. Een voorwaarde is wel dat corporaties onrechtmatig verblijvende vreemdelingen als bijzondere doelgroep dienen te definiëren en daarnaast moeten hulpverleningsorganisatie bereid zijn om als stichting een tussenschakelrol te vervullen.
- *Wet maatschappelijke ondersteuning* (4.2): biedt geen mogelijkheden voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Toegang tot de maatschappelijke ondersteuning kan wel worden verkregen wanneer het gaat om vreemdelingen die ergens rechtmatig verblijf aan kunnen ontlenuen maar volgens de letter van de wet in eerste instantie niet in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang. Internationale verdragen kunnen hierbij van belang zijn (Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind of artikel 8 van het EVRM (recht op familieleven)). Richt zich dus op specifieke groepen uitgeprocedeerde asielzoekers met ernstige gezondheidsklachten (medische noodsituaties) of vreemdelingen die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning.
- *Uitzetbeleid en zorgplicht* (4.3): richt zich enerzijds op vreemdelingen (uitgeprocedeerde asielzoekers en ook 'reguliere illegale vreemdelingen') die actief hebben meegewerkt aan hun uitzetting, maar buiten hun eigen schuld om toch niet kunnen worden uitgezet (buitenschuld criterium). Het gaat hier ook om vreemdelingen waarvan het

vertrek is uitgesteld om verschillende medische redenen. Wanneer het zeer schrijnende gevallen betreft zou de centrale regering eveneens tijdelijke verblijfsvergunningen toekennen. Ook kan hierbij een beroep worden gedaan op de autonome zorgtaak in relatie tot falend uitzetbeleid waardoor de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid in het geding zijn. Het lijkt daarom voor de hand te liggen dat gemeenten eerder geneigd zullen zijn om in schrijvende gevallen, waarbij de openbare orde, veiligheid en/of de gezondheid in gevaar kunnen komen, hulp te bieden. Daarnaast zou men hier ook kunnen denken aan mensen bij wie er nog uitzicht is op uitzetting. Dergelijke vreemdelingen zouden in gemeentelijke opvanginstellingen kunnen worden voorbereid op hun terugkeer. Het lijkt onwaarschijnlijk dat men in het kader van de autonome zorgtaak alle irreguliere vreemdelingen zou willen helpen.

- *tijdelijke huisvesting – verblijfsinrichtingen* (4.4): net als bij de private markt gaat het bij tijdelijk huisvestingsvormen om het omzeilen van de belemmeringen van de Huisvestingswet zoals deze in hoofdstuk 3 aan de orde zijn gebracht. Tijdelijke huisvesting op grond van onttrekkingvergunningen en eventueel ook short stay vergunningen lijkt in beginsel voor alle categorieën irreguliere vreemdelingen open te staan. Het is echter voor te stellen dat woningcorporaties liever zien dat er tijdelijke huisvestingsvoorzieningen komen voor specifieke groepen om zo de ‘bijzondere doelgroepen’ van het souterrain van de woningmarkt iets uit te rekken.
- *Beroepen op internationale verdragen* (4.5): is een lastige zaak. Waar mogelijk zal het vooral gaan om minderjarige kinderen (o.a. op basis van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind) in combinatie met de WMO (zie 4.2).
- *Rotterdams experiment* (4.6): artikel 14 van de Overeenkomst woonruimteverdeling biedt voor de gemeenten van de stadsregio Rotterdam de mogelijkheid om tezamen met woningcorporaties een experiment op te zetten waarbij andere regels zullen gelden dan normaal het geval is. Een dergelijk experiment behoeft goedkeuring van de stadsregio. Waarschijnlijk zal deze goedkeuring eerder worden verkregen wanneer het gaat om schrijnende gevallen en om mensen die actief bezig zijn met de terugkeer naar hun land van herkomst. Daar het een experiment dient te betreffen, zullen de groepen die hiervoor in aanmerking komen strik moeten worden afgebakend. Wellicht dat er op basis van de ‘experimentmogelijkheid’ iets kan worden geregeld voor specifieke doelgroepen als minderjarigen, zieken en ouderen.

Ongeacht de mogelijkheden en de doelgroepen zal daar waar er op enigerlei wijze huisvesting wordt aangeboden aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen rekening gehouden moeten worden met artikel 197a Sr en artikel 4.40 Vb. Dit betekent dat winstbejag onder geen enkele vorm is toegestaan en dat de meldingsplicht te allen tijde blijft bestaan.

## **Woningcorporaties: doelen en draagvlak**

In hoofdstuk 5 hebben we getracht om de houding van woningcorporaties over het huisvesten van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen te beschrijven. Wij constateerden allereerst dat corporaties vanuit hun maatschappelijke taak er veel aan gelegen is om ‘mensen in nood’ te helpen met huisvesting. Tegelijkertijd constateerden we dat corporaties handelen in de in context van bestaande wet- en regelgeving en zich bovendien in toenemende mate richten op de aanpak van woonfraude. Dus het experimenteel ondersteunen van specifieke categorieën vreemdelingen gaat samen met (een toenemende aandacht voor) de aanpak van woonfraude waar illegale vreemdelingen - ongeacht de achtergrond of kenmerken - slachtoffer van zijn. De gesprekken hebben ook duidelijk gemaakt dat in de huidige situatie het handelen conform de juridische kaders de norm is en dat de beschreven experimenten eerder uitzondering dan



regel zijn. Deze norm vindt ondersteuning in verschillende bestaande mythen over illegale vreemdelingen die een goed zicht op - en kennis van deze groep vreemdelingen in de weg staan. Sommige mythen zoals de koppeling van illegaliteit met criminaliteit en leefbaarheid worden breed in de Nederlandse samenleving gedragen, maar worden niet of slechts in beperkte mate bevestigd door de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. De argumenten dat corporaties niet kunnen volstaan met slechts het aanbieden van huisvesting en dat illegale vreemdelingen de bedrijfsvoering van woningcorporaties kunnen frustreren, zijn evenmin overtuigend. De voorbeeldexperimenten met onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zoals we die eerder in deze rapportage hebben beschreven (zie 2.5), laten ook zien dat deze argumenten met de juiste insteek hun waarde verliezen.

De beschreven mythen en ideeën over deze ongedocumenteerden vreemdelingen zoals die in hoofdstuk 5 zijn beschreven maken duidelijk dat het niet voldoende is om de noodzakelijke juridische ruimte inzichtelijk te maken. Het creëren van reguliere huisvestingsmogelijkheden voor deze categorie vreemdelingen heeft alleen kans van slagen als er – naast deze juridische ruimte - voldoende draagvlak is onder de betrokkenen. Dit betekent dat beleidsmakers op nationaal en lokaal niveau, ambtenaren in de wijken, beleidsmakers en uitvoerenden van woningcorporaties het nut inzien van reguliere (tijdelijke) huisvesting voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dit brengt dan ook nadrukkelijk het verbeteren en vergroten van de kennis bij betrokken actoren – gemeente, corporaties etc. - over dit thema met zich mee. Het lijkt daarbij ook wezenlijk om enerzijds juridische kennis over de toegestane mogelijkheden tot huisvesting breed onder de aandacht te brengen en anderzijds meer inhoudelijke kennis over deze specifieke categorie vreemdelingen in de illegaliteit onder de betrokken actoren te verspreiden.

## Literatuur

- ACVZ (2005). *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- ACVZ (2008). *Briefadvies: medische aspecten asiel/regulier*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
- Bestuur Amsterdam (2006). *Feitenrelaas short stay*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Braat, K.C. (2004). *Ik ben er wel, maar ze zien me niet. Ervaringen van 'illegale' kinderen in Nederland*. Amsterdam: Defense for Children International Nederland.
- Bunt, H.G. van de & R. van Swaaningen (2004). Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement (pp. 663-675). In: Muller, E.R. (Eds.). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: E.M. Meijers Instituut/ Kluwer
- Burgers, J. & G. Engbersen (1999). *De Ongekende Stad. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: BOOM.
- dS+V-Wonen (2004). *Het souterrain van de Rotterdamse woningmarkt. Uitvoeringsprogramma*. Rotterdam: dS+V-Wonen/dS+V-BPM.
- Engbersen, G., J. van der Leun, R. Staring & J. Kehla (1999). *De Ongekende Stad 2. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam: BOOM.
- Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden en M. Cruijff (2002). *Illegale Vreemdelingen in Nederland: Omvang, Overkomst, Verblijf en Uitzetting*. Rotterdam: RISBO Contractresearch BV.
- Engbersen, G., San, M. van & Leerkes, A. (2006), A room with a view. regular immigrants in the legal capital of the world. *Ethnography*, 7, 2: pp. 209-242.
- Erp, J.G. van (2007). De dreiging van negatieve publiciteit: Is reputatieschade een alternatief voor handhaving? (pp. 79-92). In: Leeuw, F., Kerseboom, J., Elte, R. (Eds.). *Turven, tellen, toetsen: over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Felson, M. (2002). *Crime and everyday life*. Thousand Oaks: Libri
- Ferwerda, H., R. Staring, E. de Vries Robbe en J. van de Bunt (2007). *Malafide activiteiten in de vastgoedsector. Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Amsterdam: SWP.
- Gemeente Amsterdam Dienst Wonen (2007). *Short Stay in Amsterdam. Woonruimte voor kort verblijf*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam Dienst Wonen (2008). *Short Stay. Nota van beantwoording*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gestel, B. van (2008). *Vastgoed & fout. Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector*. Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers.
- GroenLinks (2002). *GroenLinks en lokaal asielbeleid. Notitie van de werkgroep Asielbeleid Groningen*. Groningen: GroenLinks.
- Heijden, P.G.M. van der, G. van Gils, M. Cruijff en D. Hessen (2006). *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*. Utrecht: IOPS (Interuniversitaire Onderzoekschool voor Psychometrie en Sociometrie)/ Universiteit van Utrecht
- Knoppel, W.A. (1998). *Huisvestingswet & Leegstandwet*. : Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Kromhout, M.H.C., H. Wubs, & E.M.Th. Beenackers. (2008). *Illegaal verblijf in Nederland. Een literatuuronderzoek*. Den Haag: WODC.
- Kruythoof, H. & Kleinhans, R. (2005). *Samenwerken aan een dak boven het hoofd. Deelrapport 1: preventie van dakloosheid in vijf Europese steden*. Den Haag: Habitat Platform.

- Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen, M. Cruijff & P. van der Heijden. (2004). *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Amsterdam: SDU uitgevers.
- LOGO (2005). *De Rekening. De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid*. Groningen: LOGO.
- MB-All (2005). *Experiment bestrijding woonfraude bij De Nieuwe Unie*. Rotterdam: SEV.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2007). *Handboek Woonfraude voor Corporaties en Gemeenten*. Den Haag: Ministerie van VROM
- NJCM (2007). *Dutch NGOs contribution to the First Universal Periodic Review of the Netherlands by the UN Human Rights Council*. Leiden: NJCM.
- SEV (2005). *Aanpak onrechtmatige bewoning. Handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders*. Rotterdam: SEV.
- SEV (2006). *Beleid bij bewezen woonfraude. Eindrapport*. Rotterdam: SEV.
- Spit, A. (2002). *Het souterrain, de bijzondere doelgroep en de taken van het Rijk. Tussen souterrain en dakterras: wonen als motor voor maatschappelijke kansen*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Staring, R. (2001) *Reizen onder regie. Het illegale migratieproces van Turken in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Staring, R. (2007). Handelaars in vrouwen; achtergronden en werkwijze. *Justitiële verkenningen*, jrg. 33, nr. 7, pp. 50-63.
- Vonk, G. (2005). Mensen zonder papieren en het recht op minimumvoorzieningen: de invloed van internationale grondrechtverklaringen. *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, pp. 589-608.
- VROM-Inpsectie (2007). *Handboek aanpak woonfraude voor corporaties en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van VROM.

## Bijlage 1: respondenten

### Actor:

### Regio:

#### *Woningcorporaties:*

* Woningcorporatie Woonstad Rotterdam	Rotterdam
* Woningcorporatie Woonstad Rotterdam	Rotterdam
* Woningcorporatie Woonstad Rotterdam	Rotterdam
* Woningcorporatie Woonstad Rotterdam	Rotterdam
* Woningcorporatie Woonstad Rotterdam	Rotterdam
* Woningcorporatie PWS	Rotterdam
* Woningcorporatie Haagwonen	Den Haag
* Woningcorporatie Haagwonen	Den Haag
* Woningcorporatie Woonbron	Rotterdam
* Woningcorporatie Ymere	Amsterdam
* Woningcorporatie Maasdelta	Rotterdam
* Flexibel Wonen	Rotterdam
* Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)	Landelijk

#### *Hulporganisaties:*

* Stichting Centrum Voor Dienstverlening (CVD)	Rotterdam
* Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS)	Utrecht
* Stichting Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS)	Rotterdam
* Stichting Kerkelijke Sociale Arbeid (KSA)	Rotterdam
* Stichting Mamre	Rotterdam
* Stichting Dikaion	Amsterdam
* Stichting Luna	Den Haag
* Stichting Vluchtelingenwerk	Amsterdam
* Stichting Mara	Rotterdam

#### *Juridisch kader:*

* Jurist Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)	Rotterdam
* Advocaat gespecialiseerd in Vreemdelingenrecht	Rotterdam
* Advocaat gespecialiseerd in Vreemdelingenrecht	Rotterdam
* Advocaat gespecialiseerd in Vreemdelingenrecht	Haarlem
* Wetenschappelijk docent Sectie Staats- en Bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam	Rotterdam
* Hoofdvergunningen Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V)	Rotterdam
* Jurist Huisvestingswet Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)	Landelijk

#### *Aanpak:*

* Stadstoezicht Rotterdam	Rotterdam
* Stadsmarinier deelgemeente Charlois	Rotterdam
* Bureau Frontline	Rotterdam
* Politie Wijkteam Charlois	Rotterdam
* Deelgemeentelijk Interventieteam Charlois	Rotterdam

#### *Overig:*

* Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV)	Rotterdam
* Politicus SP	Rotterdam
* Politicus Deelgemeente Charlois	Rotterdam

- \* Woonfraude Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) Landelijk
- \* Medewerker Integratie en Inburgering Ministerie van  
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) Landelijk
- \* Medewerker Bureau Vastgoed Onderzoek Rotterdam

## **Bijlage 2 Wetgeving<sup>37</sup>**

### **2.1 Besluit Beheer Sociale Huursector, artikel 12b**

1. De toegelaten instelling draagt bij aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven.
2. Ter uitvoering van het eerste lid kan de toegelaten instelling, naast de werkzaamheden, genoemd in de artikelen 11, tweede lid, en 12, twee lid, uitsluitend overgaan tot:
  - a. het bouwen en exploiteren van woon-zorgcomplexen en de daarbij behorende gemeenschappelijke ruimten en fysieke zorginfrastructuur, van projecten voor begeleid wonen, en van vastgoed met een woon- of verblijffunctie voor de bewoners van instellingen in de verzorging, verpleging of opvang;
  - b. het leveren van een bijdrage aan de totstandkoming van arrangementen met betrekking tot wonen, zorg- en dienstverlening, die, zoveel mogelijk naar wens van de in het eerste lid bedoelde personen, het zelfstandig wonen bevorderen;
  - c. het vervullen van een bemiddelende rol voor bewoners met betrekking tot zorg- en dienstverlening of
  - d. de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de werkzaamheden, genoemd in de onderdelen a tot en met c.

### **2.2 Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken, artikel 2.11.1**

1. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders:
  - a. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken voor zover daarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen;
  - b. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken voor zover daarin dagverblijf zal worden verschaft aan:
    - 1° meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of
    - 2° meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.
    - 3° In een bouwverordening als bedoeld in artikel 8 van de wet, kan worden afgeweken van het in het eerste lid, onderdeel a, genoemde aantal personen.

### **2.3 Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken, artikel 2.11.5**

Een gebruiksvergunning mag slechts en moet worden geweigerd indien:

- a. de in de aanvraag vermelde wijze van gebruik van het bouwwerk in relatie tot de beoogde gebruiksfunctie geen brandveilig gebruik is en door het stellen van voorwaarden geen brandveilig gebruik kan worden bereikt, of
- b. de bouwvergunning is geweigerd.

---

<sup>37</sup> De wetteksten zijn gerangschikt op alfabetische volgorde.

## **2.4 Huisvestingsverordening Rotterdam, artikel 1.2**

1. Deze verordening is van toepassing in de gebieden, die door de Minister op grond van artikel 5, lid 1 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek zijn aangewezen.

2. De in het vorige lid bedoelde aangewezen gebieden zijn:

a. Carnisse (CBS-buurt 72), Hillesluis (CBS-buurt 82), Oud-Charlois (CBS-buurt 74), Tarwewijk (CBS-buurt 71);

b. alle adressen in de volgende straten:

Groene Hilledijk (ten noorden van de Strevelsweg), Putsebocht, Strevelsweg, Dordtselaan, Hillevliet, Slaghekstraat, Riederstraat, Moerkerkestraat, Borselaarstraat, Bas Jungeriusstraat, Katendrechtse Lagedijk, Mathenesserdijk, Dirk Danestraat, Willem Beukelszoonstraat, Wallisweg, Vosmaerstraat, Mathenesserweg, Grote Visserijstraat, West-Kruiskade en 1e Middellandstraat (van de West-Kruiskade tot aan de 's-Gravendijkwal), voor zover niet liggend in de vier CBS-buurtten, genoemd in het eerste lid.

## **2.5 Huisvestingsverordening Rotterdam, artikel 2.2**

1. Het is verboden een te huur aangeboden zelfstandige of onzelfstandige woonruimte met een huurprijs onder de huurprijsgrens, zonder een huisvestingsvergunning in gebruik te nemen voor bewoning.

2. Het is verboden de in het vorige lid bedoelde woonruimte voor bewoning in gebruik te geven aan een huishouden dat niet beschikt over een huisvestingsvergunning voor deze woonruimte.

## **2.6 Huisvestingsverordening Rotterdam, artikel 2.4**

Toegang tot de woningmarkt en criteria voor vergunningverlening Burgemeester en wethouders verlenen de huisvestingsvergunning indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a. de aanvrager bezit de Nederlandse nationaliteit of wordt op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander behandeld, of

b. de aanvrager is vreemdeling en houdt rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000;

c. de aanvrager is 18 jaar of ouder of is het hoofd van een huishouden met minderjarig(e) kind(eren);

d. de aanvrager voldoet aan de inkomenseis, bedoeld in de Wet grootstedelijke problematiek;

e. de woonruimte wordt met toepassing van artikel 2.6. passend geacht voor het huishouden van de aanvrager van de huisvestingsvergunning; en

f. ingeval het onzelfstandige woonruimte betreft, de woonruimte maakt onderdeel uit van een verblijfsinrichting, waarvoor alle voor de exploitatie noodzakelijke vergunningen zijn verleend.

## **2.7 Huisvestingsverordening Rotterdam, artikel 3.1.4**

1. Burgemeester en wethouders verlenen een onttrekkingsvergunning als bedoeld in artikel 30, eerste lid van de wet, tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking, samenvoeging of omzetting gediende belang en indien het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend.
2. Indien burgemeester en wethouders vaststellen dat zowel het belang van de aanvrager als het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad zwaar wegen, of dat het belang van de aanvrager niet opweegt tegen het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad, kan zij de onttrekkingsvergunning verlenen, indien voldoende compensatie als bedoeld in artikel 3.1.6. wordt geboden en overigens aan door burgemeester en wethouders gestelde voorwaarden en voorschriften is voldaan.
3. Burgemeester en wethouders kunnen bij de beoordeling van aanvragen van een onttrekkingsvergunning ten behoeve van de uitoefening van een bedrijf advies inwinnen bij de Kamer van Koophandel.
4. Burgemeester en wethouders verlenen de onttrekkingsvergunning ten behoeve van omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte ten behoeve van kamerverhuur, tenzij de om te zetten woonruimte onderdeel uitmaakt van een stadsvernieuwingsplan, of in een straat, laan of buurt, of delen hiervan, het oorspronkelijk karakter van de woonsituatie ter plaatse door de voorgenomen kamerverhuur teveel zou worden aangetast.
5. Bij de in het vierde lid bedoelde afweging houden burgemeester en wethouders rekening met de in het gebied gemeten belasting van het leefmilieu, een evenwichtige stedelijke spreiding van kamerverhuur en de beleidsuitgangspunten van de deelgemeente op het gebied van kamerverhuur.
6. Burgemeester en wethouders kunnen met inachtneming van het gestelde in het vijfde lid voor delen van de gemeente, in nadere regels een maximum aantal toegestane verblijfsinrichtingen vaststellen, zogenaamde gebiedsquota voor kamerverhuur.
7. Bij de vaststelling van de gebiedsquota kan een onderscheid worden gemaakt tussen een quotum voor de sociale sector (woningcorporaties) en een quotum voor de particuliere sector.

## **2.8 Huisvestingswet, artikel 2**

1. Indien het naar het oordeel van de gemeenteraad noodzakelijk is regelen te stellen met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van woonruimte als bedoeld in hoofdstuk II, of met betrekking tot wijzigingen van de woonruimtevoorraad als bedoeld in hoofdstuk III, stelt de gemeenteraad een huisvestingsverordening vast.
2. Ten behoeve van de toepassing van het eerste lid gaat de gemeenteraad in elk geval na hoe met regelen als in dat lid bedoeld, kan worden bewerkstelligd dat bij het in gebruik geven van woonruimten met een verhoudingsgewijs lage prijs zoveel mogelijk voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woonruimten zijn aangewezen. Tevens gaat de gemeenteraad na op welke wijze kan worden bewerkstelligd dat bij het in gebruik nemen of geven van een standplaats voorrang wordt verleend aan woningzoekenden, die in een woonwagen wonen of hebben gewoond.



3. In afwijking van het eerste en tweede lid treedt het algemeen bestuur van een plusregio als bedoeld in artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de toepassing van die leden in de plaats van de gemeenteraad.

## **2.9 Huisvestingswet, artikel 4**

1. Indien een gemeente met een eigenaar van een of meer woonruimten een overeenkomst sluit over het in gebruik geven daarvan, is artikel 2, tweede lid, van overeenkomstige toepassing op de in zodanige overeenkomst op te nemen bepalingen.

2. Indien een gemeente een of meer overeenkomsten sluit, als bedoeld in het eerste lid, draagt zij er zorg voor, dat een belanghebbende bij een besluit ter uitvoering van zodanige overeenkomst, daarover zijn beklag kan doen bij een daartoe ingestelde commissie, die haar taak onafhankelijk van de gemeente en van de betrokken eigenaar of eigenaren van woonruimte verricht. Een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid, dient een bepaling te bevatten, er toe strekkende dat de uitspraken van de in de eerste volzin bedoelde commissie, voor zover zij betrekking hebben op de uitvoering van die overeenkomst, partijen bij de overeenkomst tot bindend advies strekken.

3. Bij de uitvoering van een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid worden de ingevolge artikel 61 ter zake van de woonruimteverdeling vastgestelde richtlijnen en de ingevolge artikel 67 of artikel 68 ter zake van de woonruimteverdeling gegeven aanwijzingen in acht genomen. Op de criteria die worden toegepast bij het in gebruik geven van woonruimten waarop de overeenkomst betrekking heeft, zijn de krachtens artikel 13 en in de artikelen 13a tot en met 13c gestelde regels van overeenkomstige toepassing.

## **2.10 Huisvestingswet, artikel 5**

De gemeenteraad kan, voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is, in de huisvestingsverordening woonruimte aanwijzen die niet voor bewoning in gebruik mag worden genomen of gegeven, indien voor het in gebruik nemen daarvan geen huisvestingsvergunning is verleend. In afwijking van de eerste volzin is tot 1 januari 2003 in de in de bijlage genoemde betrokken gemeenten, alsmede in de krachtens artikel 2, vierde lid, aangewezen gemeenten, voor het in gebruik nemen of geven van een woonwagen op een standplaats een huisvestingsvergunning voor een standplaats vereist.

## **2.11 Huisvestingswet, artikel 7**

1. Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders een woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, in gebruik te nemen voor bewoning.
2. Het is verboden een woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, voor bewoning in gebruik te geven aan een persoon die niet beschikt over een huisvestingsvergunning.
3. Voor de toepassing van het eerste en tweede lid, wordt het in gebruik nemen of geven van een woonwagen die op een standplaats staat, of van een woonschip dat op een ligplaats ligt, aangemerkt als het in gebruik nemen of geven van die standplaats onderscheidenlijk ligplaats.

## **2.12 Huisvestingswet, artikel 9**

1. De gemeenteraad wijst in de huisvestingsverordening de categorieën van woningzoekenden aan die met het oog op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, voor het verkrijgen van een huisvestingsvergunning in aanmerking komen.
2. Een huisvestingsvergunning wordt uitsluitend verleend aan personen die:
  - a. de Nederlandse nationaliteit bezitten of op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander worden behandeld, of
  - b. vreemdeling zijn en rechtmatig verblijf houden als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

### **2.13 Huisvestingswet, artikel 30**

1. Het is verboden een woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

a. aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, of voor een zodanig gedeelte aan die bestemming te onttrekken, dat die woonruimte daardoor niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder zodanige onttrekking geschikt is;

b. met andere woonruimte samen te voegen;

c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.

2. Onder zelfstandige woonruimte als bedoeld in het eerste lid, onder *c*, wordt verstaan een woonruimte welke een eigen toegang heeft en welke door een huishouden kan worden bewoond zonder dat dit daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte.

3. Woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, wordt tevens aangewezen overeenkomstig het eerste lid, tenzij een zodanige aanwijzing naar het oordeel van de gemeenteraad met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet noodzakelijk is.

### **2.14 Huisvestingswet, artikel 31**

Een vergunning als bedoeld in artikel 30, eerste lid, wordt verleend, tenzij het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met het onttrekken aan de bestemming tot bewoning gediende belang en het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden en voorschriften voldoende kan worden gediend.

### **2.15 Huisvestingswet, artikel 32**

De gemeenteraad bepaalt in de huisvestingsverordening ten minste de voorwaarden en voorschriften die burgemeester en wethouders in het belang van de voorziening in de behoefte aan woonruimte aan de vergunning, bedoeld in artikel 30, eerste lid, kunnen verbinden.

## **2.16 Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam, artikel 6**

Om zich als woningzoekende te kunnen laten registreren en in aanmerking te komen voor het huren van een woning, moet het woningzoekende huishouden altijd aan de volgende eisen voldoen:

- a. tenminste één der leden van het huishouden heeft de leeftijd van 18 jaar bereikt, of is hoofd van een huishouden met (een) minderjarig(e) kind(eren);
- b. het huishouden voldoet aan de bepalingen van artikel 9, lid 2 van de Huisvestingswet (Nederlandschap of wettige verblijfsstatus).

## **2.17 Overeenkomst woonruimteverdeling stadsregio Rotterdam, artikel 14**

1. Eén of meer van de gemeenten en één of meer van de corporaties kunnen met elkaar afspreken, dat zij (een deel van) de in artikel 2 genoemde woningen bij wijze van experiment zullen verdelen met van deze overeenkomst afwijkende regels. In dat geval sluiten zij hierover een aanvullende overeenkomst, waarin in ieder geval afspraken gemaakt worden over:
  - b. de inhoud van het experiment;
  - c. het toepassingsgebied van het experiment;
  - d. de tijdsduur van het experiment;
  - e. de wijze waarop het experiment begeleid en geëvalueerd wordt;
  - f. de punten waarop het experiment geëvalueerd wordt.
2. De in lid 1 genoemde aanvullende overeenkomst behoeft voorafgaande goedkeuring door de stadsregio.

## **2.18 Vreemdelingenbesluit, artikel 4.40**

Personen die nachtverblijf verschaffen aan een vreemdeling, van wie zij weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat deze vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8 van de Wet, doen daarvan onmiddellijk mededeling aan de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente waar de vreemdeling verblijft is gelegen

## 2.19 Vreemdelingenwet, artikel 8

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

- a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- b. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20;
- c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28;
- d. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33;
- e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;
- g. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 20 en 33, of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;
- h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;
- i. gedurende de vrije termijn, bedoeld in artikel 12, zolang het verblijf van de vreemdeling bij of krachtens artikel 12 is toegestaan;
- j. indien tegen de uitzetting beletselen bestaan als bedoeld in artikel 64;
- k. gedurende de periode waarin de vreemdeling door Onze Minister in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van overtreding van artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht;
- l. indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije.

## **2.20 Vreemdelingenwet, artikel 10**

1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.
2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.
3. De toekenning van aanspraken geeft geen recht op rechtmatig verblijf.

## **2.21 Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens, artikel 26**

1. Op grond van zijn aangifte van verblijf en adres wordt degene die niet in een basisadministratie is ingeschreven, naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in Nederland verblijf zal houden en:
  - a. de Nederlandse nationaliteit bezit,
  - b. op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld, of
  - c. vreemdeling is en rechtmatig verblijf geniet als bedoeld in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, ingeschreven in de basisadministratie van de gemeente waar hij zijn adres heeft.
2. Indien een persoon als bedoeld in het eerste lid in gebreke is met het doen van aangifte, draagt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar betrokkene zijn adres heeft, ambtshalve zorg voor de inschrijving. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd de betrokkene alsnog op grond van zijn aangifte in te schrijven, indien de aangifte na afloop van de aangiftetermijn geschiedt.
3. Inschrijving geschiedt niet dan nadat de identiteit van de betrokkene deugdelijk is vastgesteld.

## 2.22 Wet Maatschappelijke Ondersteuning, artikel 1

### Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- b. mantelzorg: langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt;
- c. maatschappelijke opvang: het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan 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;
- d. vrouwenopvang: het tijdelijk bieden van onderdak en begeleiding aan vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld;
- e. openbare geestelijke gezondheidszorg: het signaleren en bestrijden van risicofactoren op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg, het bereiken en begeleiden van kwetsbare personen en risicogroepen, het functioneren als meldpunt voor signalen van crisis of dreiging van crisis bij kwetsbare personen en risicogroepen en het tot stand brengen van afspraken tussen betrokken organisaties over de uitvoering van de openbare geestelijke gezondheidszorg;
- f. verslavingsbeleid: maatschappelijke zorg gericht op verslaafden, alle individuele geneeskundige verslavingszorg daaronder niet begrepen, en preventie van verslavingsproblemen, met inbegrip van activiteiten in het kader van de bestrijding van overlast door verslaving;
- g. maatschappelijke ondersteuning:
  - 1°. het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
  - 2°. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
  - 3°. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
  - 4°. het ondersteunen van mantelzorgers daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers;
  - 5°. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
  - 6°. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
  - 7°. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;
  - 8°. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
  - 9°. het bevorderen van verslavingsbeleid;
- h. huishoudelijke verzorging: het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon dan wel van de leefeenheid waartoe een persoon behoort;

- i. steunfunctiewerk: activiteiten die het uitvoeren of voorbereiden daarvan, ondersteunen van het door de gemeente te voeren beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning.
2. Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt gelijkgesteld met:
  - a. echtgenoot: geregistreerde partner;
  - b. gehuwd: als partner geregistreerd.
3. Voor de toepassing van deze wet en van de tot haar uitvoering genomen besluiten wordt:
  - a. als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad;
  - b. als ongehuwd mede aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is.
4. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijken zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.
5. Een gezamenlijke huishouding wordt in ieder geval aanwezig geacht indien de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en:
  - a. zij met elkaar gehuwd zijn geweest of eerder voor de toepassing van deze wet daarmee gelijk zijn gesteld,
  - b. uit hun relatie een kind is geboren of erkenning heeft plaatsgevonden van een kind van de een door de ander,
  - c. zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract, of
  - d. zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding, bedoeld in het vierde lid.
6. Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke registraties, en gedurende welk tijdvak, in aanmerking worden genomen voor de toepassing van het vijfde lid, onderdeel d.
7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het blijken zorg te dragen voor een ander, zoals bedoeld in het vierde lid.

## **2.23 Wet Maatschappelijk Ondersteuning, artikel 8**

1. Een vreemdeling kan voor het verlenen van een individuele voorziening slechts 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.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te noemen gevallen, zo nodig in afwijking van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000, bij of krachtens die maatregel aan te geven categorieën niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, geheel of gedeeltelijk in aanmerking komen voor bij die maatregel aan te geven individuele voorzieningen. Het in aanmerking komen voor een individuele voorziening geeft een vreemdeling geen recht op rechtmatig verblijf.
3. In de in het tweede lid genoemde maatregel kan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor het verlenen van bij die maatregel aangewezen voorzieningen.



## 2.24 Wetboek van Strafrecht, artikel 197A

1. Hij die een ander behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen of een staat die is toetreden tot het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat die toegang of doorreis wederrechtelijk is, wordt als schuldig aan mensensmokkel gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

2. Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van verblijf in Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen of een staat die is toetreden tot het in het eerste lid genoemde protocol, of hem daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat dat verblijf wederrechtelijk is, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

3. Indien een van de feiten, omschreven in het eerste en derde lid, wordt begaan in de uitoefening van enig ambt of beroep wordt gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd en kan ontzetting worden uitgesproken van de uitoefening van het recht het ambt te bekleden of het beroep uit te oefenen en kan de rechter openbaarmaking van zijn uitspraak gelasten.

4. Indien een van de feiten, omschreven in het eerste en derde lid, wordt begaan door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of in vereniging wordt begaan door meerdere personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

5. Indien een van de feiten, omschreven in het eerste en derde lid, zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

6. Indien een van de feiten, omschreven in het eerste en derde lid, de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

## Bijlage 3 Juridische categorieën vreemdelingen

Verblijfscategorieën na de Vreemdelingenwet 2000

Document I	De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier
Document II	De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier
Document III	De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel
Document IV	De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel
EU/EER-document	Dit document wordt verstrekt aan vreemdelingen uit de landen van de Europese Unie of Europese Economische Ruimte die voor langere tijd in Nederland verblijven, en hun gezinsleden ongeacht hun nationaliteit.
W-document	Document voor asielzoekers, degenen die om gezondheidsredenen niet kunnen reizen en degenen aan wie uitstel van vertrek is verleend. De laatste twee categorieën vreemdelingen krijgen alleen een W-document als betrokkenen niet in het bezit zijn van een paspoort. Als men wel over een paspoort beschikt, wordt dit voorzien van een sticker. Met het W-document kunnen betrokkenen hun identiteit aantonen. Op het document wordt aangetekend waarom betrokkene in Nederland mag zijn.
Stickers voor verblijfsaantekeningen	Verklaring die wordt verstrekt wanneer vreemdelingen geen verblijfsvergunning hebben of aan het gemeenschapsrecht een verblijfsrecht ontlene, maar wel rechtmatig verblijf hebben. Er zijn drie typen stickers: (1) De sticker verblijfsaantekeningen algemeen & (2) gemeenschapsonderdaan, (3) De sticker verblijfsaantekeningen vervolgpcedures