

Overlast onder het Bollendak in Utrecht

Een analyse van de problematiek en de aanpak

Notitie december 2022

Marjolein Nillessen
Henk Ferwerda

Bureau **Beke**

Inleiding

Naar aanleiding van de toegenomen overlast onder het Bollendak in Utrecht heeft Bureau Beke in opdracht van de Landelijk Coördinator Overlast Asielzoekers na overleg met de gemeente Utrecht een analyse gemaakt van de problematiek en aanpak. Op basis van open bronnen, data van de politie (verbalen) en gesprekken met streetlevel professionals (verhalen) wordt in deze notitie een beeld gegeven van de incidenten, de doelgroepen verantwoordelijk voor de overlast en de aanpak.

Inhoud

1	Aanleiding en achtergrond van onderzoek	4
1.1	Overlast onder het Bollendak	4
1.2	Geïntensiveerde aanpak overlastgevers	5
1.3	Huidig onderzoek	6
2	Verbalen: Analyse van politieregistraties	7
2.1	Locatie Bollendak	8
3	Verhalen: Interviews met frontliners	12
3.1	Doelgroep	13
3.2	Gedrag	16
3.3	Huidige aanpak	19
3.4	Gewenste langetermijnaanpak van de overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU	20
4	De balans opgemaakt	23

1 Aanleiding en achtergrond van onderzoek

"Het [de toenemende overlast] speelt eigenlijk al een aantal maanden. Niet alleen op Utrecht Centraal maar het gaat om de hele stationsomgeving zoals het Bollendak en winkelcentrum Hoog Catharijne." (Carola Belderbos - NS¹)

In de stationsomgeving van Utrecht Centraal is de laatste maanden sprake van overlast in de vorm van straatintimidatie, (winkel)diefstal en geweldsincidenten. Specifiek lijkt de overlast plaats te vinden onder het 'Bollendak' (zie foto op voorblad): dit is het drukbezochte stationsplein tussen station Utrecht Centraal en winkelcentrum Hoog Catharijne. Aan dit plein zitten meerdere restaurantjes en winkeltjes. Ook is het een plek om te 'hangen' op de trappen en rondom de fontein.

1.1 Overlast onder het Bollendak

Uit de eerste berichtgeving in de media, gepubliceerd op 9 augustus 2022, komt naar voren dat NS al enige tijd last heeft van zakkenrollers rondom het station². Het is bekend dat onder het Bollendak al een langere tijd overlastveroorzakers en hangjongeren huizen, al dan niet wat onschuldiger van aard. De massa's passanten, grote open ruimte, vele uitgangen en het met (politie)auto's lastiger te bereiken plateau vormen voordelen voor de ordeverstoorder, dief en zakkenroller om snel buiten het zicht te raken van handhavers. Daarnaast hebben er sinds juli 2022 al minimaal 4 steekincidenten plaatsgevonden rondom het stationsgebied; over de daders (en tot welke doelgroep deze behoren) is in de media niets bekend.

Waar de overlastveroorzakers eerder bestonden uit drugs- en alcoholverslaafden en (voormalige) EU-arbeidsmigranten, lijkt een groep overlastgevende vreemdelingen van buiten de EU voor een steeds groter deel van de overlast te zorgen. Volgens mediaberichtgeving zou deze groep met name uit 'veiligelanders'³ bestaan. De Telegraaf bericht op 21 september als volgt: *"De groep houdt zich vooral op onder het 'Bollendak' van het Stationsplein, maar waaiert geregeld uit over de binnenstad. Daar waren ze afgelopen periode betrokken bij meerdere geweldsincidenten, waaronder een steekpartij. Maandagavond werd nog een man mishandeld."*⁴ De Telegraaf lijkt met 'de groep' te doelen op een groep veiligelanders, maar gebaseerd op eerdere berichten in de media en door de

-
1. Giessen, S. V. (2022, 9 augustus). NS is zakkenrollers zat en waarschuwt reizigers: "Ze hebben allerlei trucjes en kunnen er zo bij". RTV Utrecht.
 2. Idem.
 3. Veiligelanders zijn asielzoekers afkomstig uit een land dat door Nederland als veilig land is bestempeld. In deze landen is over het algemeen geen sprake van vervolging op basis van bijvoorbeeld ras of religie. Vanwege deze veilige status komen asielzoekers uit deze landen bijna nooit in aanmerking voor bescherming in Nederland.
 4. Rigter, N. (2022, 21 september). Overlast door veiligelanders in Utrecht loopt de spuigaten uit: deze maatregelen treft de stad. Telegraaf.

gemeente is niet bekend (of in ieder geval nooit bekend gemaakt) welke doelgroep verantwoordelijk is voor deze extreme geweldsincidenten.

1.2 Geïntensiveerde aanpak overlastgevers

Duidelijk is dat ‘de groep’ veel overlast veroorzaakt en daar heeft de gemeente Utrecht meerdere maatregelen voor getroffen⁵. Zo zijn het toezicht en de handhaving onder het Bollendak geïntensiveerd. De afgelopen maanden zijn meerdere koppels van politie en toezicht continu aanwezig onder het Bollendak om de orde te handhaven. Daarnaast neemt de gemeentemaatregelen die specifiek gericht zijn op criminele en overlastgevende vreemdelingen (zie Raadsbrief⁶):

- **Persoonsgerichte aanpak (PGA):**
Het Rijk, lokale partijen in de zorgketen, de justitiële keten én partijen in de vreemdelingenketen gaan een PGA opzetten, gericht op deze specifieke overlastproblematiek. Gestart wordt met ongeveer 50 personen die nu in beeld zijn. Voor personen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, crimineel gedrag vertonen en overlast veroorzaken, wordt beoordeeld of gedwongen of vrijwillig vertrek mogelijk is.
- **Vreemdelingenrecht:**
Daarnaast wordt in overleg met het Rijk bekeken welke mogelijkheden het vreemdelingenrecht en de vreemdelingenbewaring nog bieden in de aanpak van crimineel gedrag en overlast van vreemdelingen. Onder andere is contact gelegd met de net gestarte landelijke coördinator voor de aanpak van overlast door asielzoekers.

Landelijke Coördinator Overlast Asielzoekers⁷

Een kleine groep vreemdelingen veroorzaakt overlast en pleegt criminele activiteiten in Nederland, waardoor ze het draagvlak ondermijnen voor opvang van asielzoekers onder gemeenten en inwoners. Deze groep moet harder en sneller aangepakt worden om het draagvlak voor opvang van vluchtelingen te behouden.

In reactie op deze groeiende problematiek is een projectteam geformeerd dat zich in het bijzonder richt op de strafrechtelijke aanpak van de grootste overlastgevers. Voor dit projectteam is een Coördinator Nationale Aanpak Overlast Asielzoekers aangesteld. De landelijke coördinator is erop gericht overlast en crimineel gedrag gepleegd door (on)geregistreerde vreemdelingen effectief aan te pakken middels dossieropbouw en een strafrechtelijke, repressieve aanpak. Door intensieve samenwerking met partijen in de vreemdelingenketen, politie en OM dient voorkomen te worden dat deze vreemdelingen uit het beeld verdwijnen en door blijven gaan met hun criminele en overlastgevende gedrag. Het Rijk heeft voor dit project €45 miljoen vrijgemaakt.

5. DUIC. (2022, september 22). Gemeente Utrecht neemt extra maatregelen tegen onrust en overlast bij Bollendak op Stationsplein. De Utrechtse Internet Courant.

6. Gemeente Utrecht. (2022, 21 september). Raadsbrief Aanpak overlast en geweldsincidenten Stationsplein (Bollendak). <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl>

7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19637 nr. 2986.

Naast maatregelen die op korte termijn de overlast terug dienen te dringen, wenst gemeente Utrecht ook een effectieve aanpak van deze problematiek voor de lange termijn te ontwikkelen. Hiervoor heeft de gemeente verschillende (keten)partijen aan tafel uitgenodigd die ervaring hebben met de problematiek en kennis over het vraagstuk. Zo is ook Bureau Beke aangeschoven.

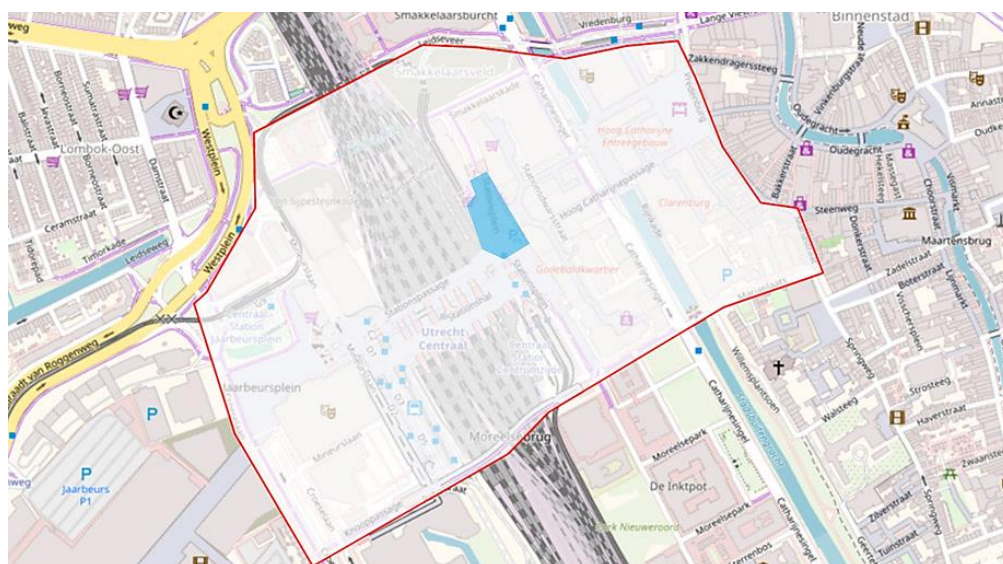
1.3 Huidig onderzoek

Naar aanleiding van de eerste bijeenkomst van deze partijen is Bureau Beke gevraagd om inzichtelijk te maken welke doelgroepen verantwoordelijk zijn voor de problematiek onder het Bollendak. Aansluitend is gevraagd om een eerste analyse te doen naar hoe de incidenten in het gebied van het Bollendak zich ontwikkelen. De nadruk van dit onderzoek ligt op het in kaart brengen van de groep overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU. Ter beantwoording van de vragen van de gemeente Utrecht hebben we een incidenten- en verdachtenonderzoek uitgevoerd en verschillende gesprekken gevoerd met toezichtspartijen die bekend zijn met de dagelijkse praktijk onder het Bollendak.

2 Verbalen: Analyse van politieregistraties

In het registratiesysteem van de politie (BVH⁸) is gekeken naar de incidenten die rondom 'het Bollendak' in Utrecht tussen januari 2018 en 11 oktober 2022 zijn geregistreerd. Het Bollendak is de naam van het stationsplein tussen Utrecht Centraal en de ingang van Hoog Catharijne (zie blauwe gebied in *Figuur 1*). Het gaat om incidenten in de twee buurten in nabijheid van het Bollendak; Hoog Catharijne/NS/Jaarbeurs (pleegbuurt A) en Elisabethstraat/Mariaplaats en omgeving (pleegbuurt B; zie rode gebied in *Figuur 1*). De politie, tevens de verstrekker van onze dataset, gaf namelijk aan dat incidentplegers onder het Bollendak vaak uitweiden over dit gehele gebied.

Figuur 1: Kaart gebied rondom het Bollendak



Sinds 1 januari 2018 is er sprake geweest van in totaal 7.825 (in BVH-geregistreerde) incidenten in het gebied rondom het Bollendak (*figuur 1*). Hiervan vormen winkeldiefstal ($n=2.137$, 27%), zakkenrollerij/tassenrollerij ($n=1.018$, 13%), overlast zwervers ($n=920$, 12%), overlast door verwarde/overspannen personen ($n=838$, 11%) en ruzie/twist zonder vervolg ($n=783$, 10%) de top 5 meest voorkomende incidentensoorten. Gevolgd door overlast in verband met alcohol/drugs ($n=745$, 10%) en melding overlast jeugd ($n=452$, 6%).

In de afgelopen 5 jaar is 2022 het jaar waarin de meeste incidenten zijn geregistreerd in de gebieden rondom het Bollendak (zie *Tabel 1*). Belangrijk om daarbij te vermelden is dat de analyse enkel de BVH-registraties tot 11 oktober 2022 heeft meegenomen. Met november en december 2022 nog in het vooruitzicht, is de verwachting dat de

8. De Basisvoorziening Handhaving (BVH) is een incidentregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de Nederlandse politie. Politied medewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken.

incidententeller van 2022 nog verder zal oplopen. Een significant verschil tussen de jaren lijkt derhalve een logisch vooruitzicht.

Tabel 1: Incidenten naar jaar (n=7825)

Jaar	n	%
2018	1.323	17%
2019	1.672	21%
2020	1.634	21%
2021	1.489	19%
2022*	1.707	22%
Totaal	7.825	100%

Noot: De tabelrij van 2022 bevat enkel incidenten tot 11 oktober 2022.

2.1 Locatie Bollendak

Zoals eerder in deze notitie vermeld, is in mediaberichten van de afgelopen maanden te lezen over toenemende overlast in het gebied rondom het Bollendak. De gemeente Utrecht heeft als reactie op deze toename toezicht en handhaving in dit gebied geïntensiveerd.⁹

De toenemende overlast onder en rondom het Bollendak zien we terug in de BVH-registratiesystemen. Incidenten die plaats hebben gevonden onder het Bollendak of in diens directe omgeving zijn samengevat onder pleegbuurt A, in de eerste regel van *Tabel 2*. Waar we in *Tabel 1* in 2022 al een verhoogd aantal incidenten zagen binnen het totale gebied rondom het Bollendak, zien we in *Tabel 2* dat deze trend met name geldt voor de directe gebieden. In andere woorden, op basis van de huidige data lijken incidenten in het gehele gebied toe te nemen en tegelijk te concentreren onder en direct rondom het Bollendak. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat het geïntensiveerde toezicht automatisch leidt tot meer registraties en aanhoudingen. Er zijn namelijk meer en vaker frontliners aanwezig geweest waardoor incidenten waar normaliter mogelijk geen melding of aangifte van was gedaan nu wel worden geregistreerd. Bij het interpreteren van het stijgende aantal incidenten dient hiermee rekening te worden gehouden.

9. Bronnen: DUIC. (2022, september 22). Gemeente Utrecht neemt extra maatregelen tegen onrust en overlast bij Bollendak op Stationsplein. De Utrechtse Internet Courant. | Gemeente Utrecht. (2022, 21 september). Raadsbrief Aanpak overlast en geweldsincidenten Stationsplein (Bollendak). <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl> | Giessen, S. V. (2022, 9 augustus). NS is zakkenrollers zat en waarschuwt reizigers: "Ze hebben allerlei trucjes en kunnen er zo bij". RTV Utrecht. | Rigter, N. (2022, 21 september). Overlast door veiligelanders in Utrecht loopt de spuigaten uit: deze maatregelen treft de stad. Telegraaf.

Tabel 2: Incidenten naar pleegbuurt en jaar (n=7.825)

Pleegbuurt	2018		2019		2020		2021		2022		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
A	1122	85%	1453	87%	1419	87%	1369	92%	1582	93%	6945	89%
B	201	15%	219	13%	215	13%	120	8%	125	7%	880	11%
Totaal	1323	100%	1672	100%	1634	100%	1489	100%	1707	100%	7825	100%

Noot: De tabelkolom van 2022 bevat enkel incidenten tot 11 oktober 2022. Pleegbuurt A betreft Hoog Catharijne/NS/Jaarbeurs. Pleegbuurt B betreft Elisabethstraat/Mariaplaats en omgeving.

Aanvullend hebben we een analyse gedaan op incidenten die gemuteerd zijn direct onder het Bollendak. In het BVH-systeem worden de incidenten direct onder het Bollendak gemuteerd onder de term 'Stationsplein' (zie blauwe gebied *Figuur 1*), als onderdeel van de pleegbuurt Hoog Catharijne, NS en Jaarbeurs. In de afgelopen 5 jaar zijn 740 incidenten gemuteerd op het Bollendak. Ook direct onder het Bollendak zien we de jaarlijkse stijging van incidenten terug: $n=66$ in 2018, $n=104$ in 2019, $n=128$ in 2020, $n=195$ in 2021 en $n=247$ in 2022. In Tabel 3 staat een overzicht van de incidenten die plaats hebben gevonden direct onder het Bollendak per jaar en soort.

Tabel 3: Soort incidenten over de jaren

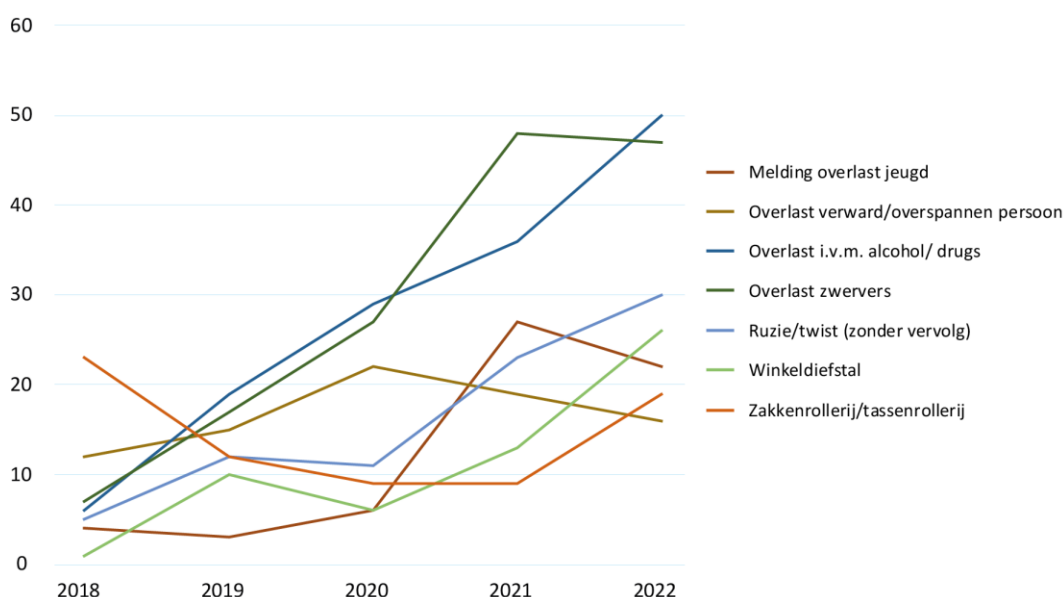
Incident	2018 (n=66)		2019 (n=104)		2020 (n=128)		2021 (n=195)		2022 (n=247)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Aantreffen drugs (geen verdachte)	0	0	1	1	1	1	0	0	2	1
Bedreiging	1	2	1	1	2	2	2	1	4	2
Bezit harddrugs (Lijst I)	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Bezit softdrugs (Lijst II)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Doodslag/moord	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Eenvoudige mishandeling	4	6	4	4	6	5	8	4	7	3
Handel E.D. harddrugs (lijst I)	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Melding overlast jeugd	4	6	3	3	6	5	27	14	22	9
Openlijke geweldpleging tegen personen	1	2	1	1	1	1	3	2	4	2
Overlast verward/overspannen persoon	12	18	15	14	22	17	19	10	16	6
Overlast i.v.m. alcohol/ drugs	6	9	19	18	29	23	36	18	50	20
Overlast zwervers	7	11	17	16	27	21	48	25	47	19
Ruzie/twist (zonder vervolg)	5	8	12	12	11	9	23	12	30	12
Stalking	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Straatroof	1	2	2	2%	1	1	0	0	1	0
Vechtpartij (zonder vervolg)	0	0	1	1	5	4	6	3	9	4
Wederspansnigheid (verzet)	0	0	4	4	2	2	1	1	6	2

Vervolg	2018 (n=66)		2019 (n=104)		2020 (n=128)		2021 (n=195)		2022 (n=247)	
Incident	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Winkeldiefstal	1	2	10	10	6	5	13	7	26	11
Winkeldiefstal met geweld	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Zakkenrollerij/tassenrollerij	23	35	12	12	9	7	9	5	19	8

Noot: De tabelkolom van 2022 bevat enkel incidenten tot 11 oktober 2022.

In *Figuur 2* staan de 7 meest voorkomende incidenten visueel weergegeven. In de figuur is te zien dat in 2022 met name een toename te zien is van incidentensoorten *overlast ivm alcohol/drugs*, *ruzie/twist (zonder gevolg)*, *winkeldiefstal* en *zakkenrollerij/tassenrollerij*. Dat terwijl dit figuur enkel incidenten bevat tot 11 oktober 2022. Daarnaast zijn incidenten als *overlast zwervers*, *overlast jeugd* en *overlast door verward/overspannen persoon* ook noemenswaardig. Deze aantallen zijn niet gestegen sinds 2021, maar zijn wel der mate hoog dat het zinvol is om in de gaten te houden.

Figuur 2: Ontwikkeling aantal incidenten naar soort, gemuteerd op het stationsplein (n=740)



Noot: De input voor de figuur bevat enkel incidenten tot 11 oktober 2022.

Daderprofiel

Op meldingen zoals *overlast zwervers*, *overlast jeugd* en *overlast door verward/overspannen persoon* na is in deze data niet direct terug te vinden wie als daders zijn aangewezen. Derhalve hebben we een aanvullende analyse gedaan op politiedata over kenmerken van de aangehouden verdachten. Deze dataset bevat informatie over BVH-registraties van de volledige maanden september en oktober 2022. In deze maanden zijn in totaal 402 aanhoudingen gedaan in de gebieden rondom het Bollendak (zoals in *Tabel 2*). Wederom is

het gros van de aanhoudingen gedaan direct onder het Bollendak ($n=103$, 26%). De vier meest voorkomende nationaliteiten van deze verdachten zijn Nederlands (25%), Algerijns (19%), Marokkaans (12%) en Pools (11%). De 402 aanhoudingen in de maanden september en oktober betroffen 301 unieke verdachten. 234 verdachten zijn eenmaal aangehouden in deze periode, 45 verdachten zijn tweemaal aangehouden, 16 verdachten driemaal, 5 verdachten viermaal en 1 verdachte is in deze periode zesmaal aangehouden.

Met beschikbare data is het niet mogelijk verbanden te leggen tussen de stijging van specifieke incidentensoorten en de afkomst van de verdachte. Gesprekken met toezichthoudende en handhavende partijen die actief zijn onder en rondom het Bollendak dienen meer inzicht te geven in het daderprofiel. Hier komen we later in deze notitie op terug.

Overige opvallendheden in de data

Nadere analyse van de data leert dat incidenten gedurende de hele week plaatsvinden met een lichte piek op donderdag, vrijdag en zaterdag. Verder valt op dat de meeste incidenten in het gehele gebied rondom het Bollendak ($n=3.416$, 44%) in de middag plaatsvinden. Wanneer we de dagdelen tegen de weekdays afzetten, leidt dat tot het overzicht zoals in *Tabel 4*. Met 536 incidenten is de donderdagmiddag de uitblinker in deze tabel.

Tabel 4: Pleegdag naar dagdeel plegen ($n=7.825$)

Dag	Ochtend		Middag		Avond		Nacht		Totaal	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Maandag	169	17%	472	47%	279	28%	88	9%	1.008	13%
Dinsdag	201	18%	518	46%	341	30%	70	6%	1.130	14%
Woensdag	171	16%	500	47%	286	27%	101	10%	1.058	14%
Donderdag	177	15%	536	45%	369	31%	104	9%	1.186	15%
Vrijdag	149	13%	510	43%	382	32%	136	12%	1.177	15%
Zaterdag	157	13%	503	41%	344	28%	225	18%	1.229	16%
Zondag	107	10%	377	36%	237	23%	316	30%	1.037	13%
Totaal	1.131	14%	3.416	44%	2.238	29%	1.040	13%	7.825	100%

Noot: de percentages achter de dagdelen geven de verhouding van tussen de dagdelen van een specifieke dag weer. Deze dienen in horizontale richting gelezen te worden.

3 Verhalen: Interviews met frontliners

Aanvullend op de analyse van de politieregistraties rondom het Bollendak hebben we in november 2022 gesproken met partijen die in dit gebied werkzaam zijn. Hiervoor hebben we gesproken met medewerkers van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), een wijkagent en stewards (straatcoaches) die allen werken in het gebied onder/rondom het Bollendak. De aanwezigheid van deze partijen in het gebied is in het afgelopen half jaar geïntensiveerd met als algemeen doel de overlast in dit gebied te verminderen en het veiligheidsgevoel te verhogen. De rollen van deze partijen – de frontliners – zijn als volgt:

- Als ervaren politieagenten werken **wijkagenten** aan een veilige situatie onder het Bollendak door toezicht, handhaving en opsporing. Hij/zij weet wat er in het gebied speelt, is het eerste aanspreekpunt en een bekend gezicht voor bewoners en ondernemers.¹⁰
- **Boa's** hebben een specifieke opsporingsbevoegdheid. De boa's actief onder het Bollendak werken binnen het domein Openbare Ruimte. Dit houdt in dat deze boa's handhaven op overtredingen die de leefbaarheid in de openbare ruimte aantasten.¹¹
- **AVIM**-medewerkers doen onderzoek naar de identiteit en verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen en houden zich bezig met de handhaving van de vreemdelingenwet. Tijdens het geïntensiveerde toezicht hebben ook de AVIM-medewerkers zich onder het Bollendak gevoegd en hebben zij het reguliere toezicht ondersteund met hun expertise. Vanwege de complexe verhouding tussen strafrecht en vreemdelingenrecht vereist de aanpak van overlastgevende vreemdelingen meer specifieke kennis over het onderwerp.
- **Stewards** dienen als gastheren in het gebied en spreken het (overlastgevend) publiek aan op normen en regels. Ze ontlasten de handhavers deels door preventief te de-escaleren. De stewards actief onder het Bollendak spreken de Arabische taal.

Met deze partijen zijn we in gesprek gegaan om een beter beeld te krijgen van de overlastgevende groepen die onder het Bollendak opereren, het gedrag van deze groepen en hoe een lange termijn aanpak eruit zou kunnen zien.

Alle partijen geven op voorhand aan dat de problematiek onder het Bollendak zich al langer afspeelt dan mediaberichtgeving doet vermoeden. Vanaf het begin van 2021 zou er een stijging zijn in het aantal meldingen van overlast. De stijging van incidenten wordt opvallend groter vanaf de zomer van 2022. Een aantal ernstige (steek)incidenten in diezelfde zomer zijn uiteindelijk de druppel: de problematiek moet op korte termijn aangepakt worden om vervolgens een lange termijnplan vorm te geven.

10. Bron: <https://www.politie.nl/informatie/dit-doet-een-wijkagent.html>.

11. Bron: <https://www.justis.nl/producten/boa>.

De volgende onderwerpen en vragen stonden centraal in de gesprekken:

Doelgroep

- Welke personen(groepen) veroorzaken de overlast in het gebied van het Bollendak?
- Wat zijn de verhoudingen tussen deze groepen?
- Hoe kenmerken de verschillende groepen zich?

Gedrag

- Hoe gedragen de verschillende groepen overlastgevers zich over het algemeen?
- Is er een shift in de soort incidenten? Zo ja, welke incidenten zien jullie meer/minder?

Aanpak

- Waar lopen jullie tegenaan in de huidige aanpak van deze overlastgevers en waar zit ruimte voor verbetering?
- Waar moet de lange termijn aanpak van deze groep zich op richten?

3.1 Doelgroep

Uit gesprekken met de frontliners komen de volgende vier doelgroepen naar voren wanneer gevraagd wordt naar overlastgevers onder het Bollendak: lokale dak- en thuislozen, lokale jeugd, Oost-Europeanen en overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU. Hierna zoomen we nader in op deze doelgroepen.

De 4^e groep, overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU, zullen we in de rest van deze notitie toeschrijven als overlastgevende vreemdelingen. Dit ter verbetering van de leesbaarheid van deze notitie.

Lokale dak- en thuislozen

De eerste groep is al meerdere jaren bekend bij de frontliners en beweegt in gebieden rondom het Centraal Station (ook het Bollendak) en de binnenstad. Ook voor de opening van het Bollendak bewogen deze personen zich rondom het stationsgebied. Deze groep betreft lokale dak- en thuislozen die vaak kampen met een alcohol- of drugsverslaving en verdere psychische problematiek. Voor de frontliners bestaat de groep uit ongeveer 25 bekende volwassenen, (op een enkeling na) mannelijke personen. Zeer sporadisch sluit een nieuwe persoon aan, maar over het algemeen is de groep constant.

Lokale jeugd

De tweede groep, lokale jeugd, is niet altijd aanwezig onder het Bollendak, maar komt na verloop van tijd telkens terug. De groep bestaat voor de frontliners uit deels bekende en deels onbekende gezichten. Het zijn met name Utrechtse jongeren, aangevuld met jongeren elders uit het land. De jongeren zien het Bollendak als centrale plek in Utrecht of in

het land waar ze samen kunnen komen. De groep varieert in grootte; soms zie je ze een tijd helemaal niet en de andere dag staan ze met een groep van ongeveer 15 bij elkaar.

Oost-Europeanen

De derde groep is ook al langer in beeld bij de frontliners en betreft een groep van ongeveer 15 meerderjarige Oost-Europeanen. Deze groep bestaat met name uit Polen, maar telt ook een klein aantal Bulgaren en Roemenen. Een gedeelte van deze groep is dak- en thuisloos, maar de frontliners categoriseren deze personen op de eerste plaats als Oost-Europeaan. De Oost-Europeaanse gezichten zijn dan ook later dan de lokale dak- en thuislozen in beeld gekomen bij de frontliners. Enkele jaren geleden verschenen ze vrij plotseling ten tonele en zijn sindsdien niet weggegaan. Waarom ze hier plotseling verschenen en waarom ze hier verblijven is niet bekend bij de frontliners. Frontliners vermoeden dat groepsleden als (voormalige) arbeidsmigranten naar Nederland zijn gekomen. Personen uit deze groep staan vaak nergens ingeschreven, maar weten elkaar wel steeds te vinden, bijvoorbeeld onder het Bollendak.

Overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU

De vierde groep is met ongeveer 60 man per dag de grootste en bestaat uit overlastgevende vreemdelingen. Gebaseerd op eigen verklaringen van de vreemdelingen geven frontliners aan dat groepsleden uit Arabische landen komen, waarvan Algerije en daarna Marokko het vaakst voorkomen. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat dit beeld gebaseerd is op eigen verklaringen van vreemdelingen, aangezien zij vaak geen identificerende documenten bij zich dragen. Te verwachten is dat vreemdelingen afkomstig uit een veilig land eerder zullen liegen over hun afkomst, om de kans op uitzetting te verkleinen. Zo kunnen Marokkanen zeggen dat ze uit Algerije komen. Frontliners verwachten dat het percentage veiligelanders in deze groep fors hoger is dan dat nu uit cijfers naar voren komt. Het is dan ook aannemelijk dat een redelijk aantal van deze groep een geringe kans heeft op goedkeuring van hun asielaanvraag. De groep bestaat uit een groeiend aantal jonge mannen tussen de 12 en 35 jaar, waarvan de meesten zich tussen de 18 en 25 jaar bevinden. Sinds een paar maanden verzamelen deze overlastgevers zich onder het Bollendak.

De goede infrastructuur in Nederland, Utrechts centrale locatie en het winkelcentrum naast het Bollendak lijken de vreemdelingen vanuit het hele land (en het buitenland) aan te trekken. Bij aanhoudingen en controles blijkt dat ze uit het hele land komen, al heeft het grootste gedeelte een pasje waarop ze ingeschreven staan in Ter Apel of Budel. Of dit adres nog steeds klopt, blijft een vraag. Opvallend is ook dat tijdens de grote storingen van NS het aantal overlastgevende vreemdelingen aanmerkelijk lager was. Hieruit kunnen we concluderen dat in ieder geval een groot gedeelte van de groep vreemdelingen afhankelijk is van de trein om naar het Bollendak te komen, en dus niet in Utrecht verblijven.

De vreemdelingen slapen in een van de opvanglocaties van het COA, op straat of in een huis dat ze delen met meerdere vreemdelingen. Volgens de stewards slapen veel

jongens in ondergehuurde woningen waar ze met grotere groepen in verblijven om de kosten te drukken.

Frontliners komen onder het Bollendak vreemdelingen tegen uit elke stap van de asielketen. Het grootste gedeelte van de overlastgevende vreemdelingen onder het Bollendak is echter (nog) geen asielprocedure gestart, zij zijn ongeregistreerde vreemdelingen voor de Nederlandse asielketen. Soms zijn de vreemdelingen nog nergens in Europa geregistreerd; dat blijkt uit de afwezigheid van hun vingerafdrukken in EURODAC¹²: een Europese registratiedatabase. Anderen hebben al te horen gekregen dat hen asiel in Nederland geweigerd wordt. De frontliners geven ook aan dat een gedeelte van deze vreemdelingen geen ambitie heeft om in Nederland te blijven. Ze willen ook geen asiel, maar gebruiken de asielprocedure als middel om tijdelijk rechtmatig in Nederland te mogen verblijven. Bij een negatieve beslissing, of zodra het hen vanwege meerdere confrontaties met politie te heet onder de voeten wordt vertrekken ze naar een volgend land zoals België, Duitsland of Zweden. Redenen voor deze 'gelukszoekers' om alsnog in ons land te blijven kunnen zijn dat de thuissituatie nog schrijnender is of dat ze geen papieren meer hebben en dus niet terug kunnen. De vreemdelingen hebben vrijwel nooit identificerende documenten bij zich, waardoor diens identiteit, leeftijd en nationaliteit gissen blijft.

Een vreemdeling met rechtmatig verblijf in Nederland kan gestraft worden of een maatregel opgelegd krijgen. Zit een vreemdeling niet in de asielprocedure, heeft deze geen verblijfsvergunning en zijn de 90 dagen die ze als toerist in Nederland mogen verblijven verstreken, dan verblijft de vreemdeling hier onrechtmatig. Bij onrechtmatig verblijf kan via de vreemdelingenwetgeving worden gewerkt aan (zelfstandig of gedwongen) vertrek en kunnen andere vreemdelingrechtelijke maatregelen opgelegd worden. Indien blijkt dat de vreemdeling al een terugkeer besluit opgelegd heeft gekregen, kan deze in vreemdelingenbewaring worden genomen.

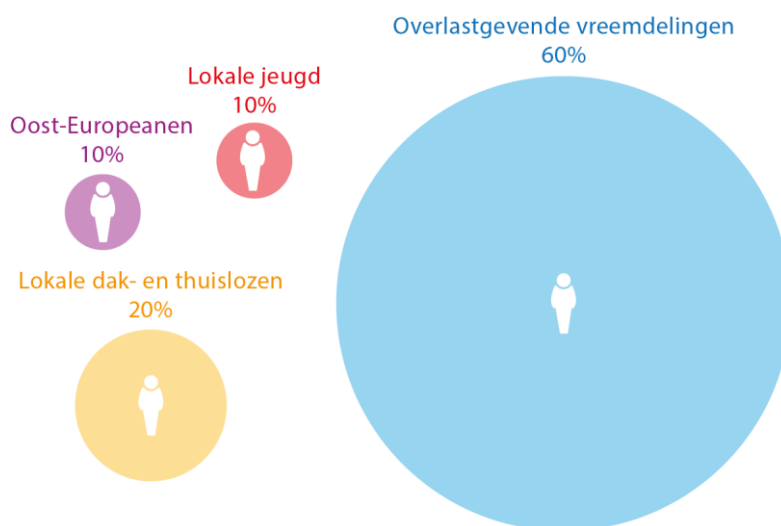
In tegenstelling tot de andere overlastgevende groepen zijn de overlastgevende vreemdelingen vrijwel allemaal onbekende gezichten voor de politie. Bij aanhouding is het vaak het eerste misdrijf wat ze (in ieder geval) in Utrecht plegen. De veelplegers die de Utrechtse politie voorbij ziet komen zijn vaak elders actief geweest in Nederland, maar in Utrecht zijn ze vaak 'nieuw'. Juist deze snelle doorstroom van onbekende gezichten maakt het voor de politie lastig om de orde te handhaven. Wanneer een gebiedsverbod uit wordt geschreven voor de ene overlastgevende vreemdeling, veroorzaakt de volgende dag een nieuwe vreemdeling de overlast. Politie en handhavers geven aan dat dit een van de uitdagingen is in het verminderen van de overlast.

Tot slot is deze groep qua uiterlijk te herkennen aan kenmerken zoals typische geblondeerde haardracht of een sneetje in de wenkbrauw. De frontliners denken dat deze tekenen laten zien bij welke groep ze zitten. Ook dragen ze vaak een petje, mondkapje en sjaal en doen ze hun capuchon op, waardoor het herkennen van deze al nieuwe gezichten nog lastiger is.

12. EURODAC is een Europees systeem voor asielaanvragen waarin vingerafdrukken worden verwerkt.

In Figuur 3 hebben we bij wijze van samenvatting de onderscheiden doelgroepen die herhaaldelijk voor overlast zorgen en de mate waarin ze voorkomen (in %) onder het Bollendak weergegeven.

Figuur 3: Verhouding van doelgroepen bij benadering, gebaseerd op gesprekken met frontliners



3.2 Gedrag

Op basis van de politieregistraties is een beeld gegeven van de strafbare gedragingen. In deze paragraaf gaan we op basis van de ervaringen van de frontliners nader in op het gedrag van de 4 onderscheiden doelgroepen.

Lokale dak- en thuislozen

De lokale dak- en thuislozen bevinden zich veelal uit het zicht van andere burgers, maar het komt voor dat deze groep zich verplaatst naar het Bollendak en zorgt daar voor overlast. Het betreft kleine incidenten zoals middelengebruik in openbare ruimte en wildplassen. De politie geeft aan dat deze groep onder het Bollendak over het algemeen de minste overlast veroorzaakt. Ondanks de milde overlast onder het Bollendak zorgen de lokale dak- en thuislozen elders in Utrecht voor hevige overlast.

De groep is met name zichtbaar in de zomermaanden. Zodra het weer verslechtert slapen deze personen niet meer op straat vanwege de koudweerregeling¹³. Frontliners geven aan dat het aantal overlast meldingen direct daalt wanneer de koudweerregeling van kracht is.

13. De koudweerregeling houdt in dat wanneer de gevoelstemperatuur 's nachts lager is dan 0 graden, de gemeente gratis slaapplaatsen aanbiedt aan dak- en thuislozen die doorgaans niet in een opvang slapen maar op straat. Bron: www.utrecht.nl

Lokale jeugd

Frontliners geven aan dat deze jeugdige groep niet veel overlast veroorzaakt, op wat kat-tenkwaad na. Wel kunnen de groepen er intimiderend uitzien voor passanten, aangezien ze in grote getale bij elkaar staan. De vrij milde incidenten veroorzaakt door deze groep bestaan uit zaken als wildplassen of openbaar alcohol consumeren. De jongeren zijn vaak goed aanspreekbaar voor de frontliners en leveren verder niet veel problemen.

Oost-Europeanen

De Oost-Europeanen veroorzaken gemiddeld gezien meer en zwaardere overlast dan de lokale dak- en thuislozen en jeugdgroepen. Kenmerkend voor deze groep is dat ze veel openlijk alcohol nuttigen en overlast veroorzaken door onderlinge ruzies en hun luidruchtige gedrag, waardoor passanten en winkeliers zich geïntimideerd voelen. Recentelijk heeft ook een steekpartij binnen deze groep plaatsgevonden. De groep heeft een aantrekkingskracht op andere personen, zoals de groep lokale dak- en thuislozen. Hierdoor wordt de groep ook steeds groter en zorgt voor meer overlast. Na verloop van tijd heeft ook deze groep geld nodig om te overleven of bijvoorbeeld om alcohol te kopen. Het komt voor dat ze hiervoor bedelen of stelen.

Meningen van politie en boa's over deze groep vullen elkaar aan. Enerzijds geeft de politie aan dat ze goed zicht hebben op deze groep, omdat het allemaal bekende gezichten zijn. Anderzijds geven de boa's aan dat de beschonken staat van deze personen zorgt voor heftige confrontaties met handhavers. Ondanks dat deze personen redelijk aanspreekbaar zijn wanneer nuchter, kunnen ze wat agressiever worden als ze onder invloed raken. Tot nu toe is deze agressie meestal gericht op andere personen binnen de groep en niet naar passanten, al komt dit wel dreigend over.

Aan personen uit deze groep is meermaals een gebiedsverbod opgelegd, zodat ze uit het stationsgebied zijn. Zodra dit verbod af is gelopen keren ze echter vaak terug. Desalniettemin neemt ook bij deze groep volgens de frontliners de overlast in de wintermaanden af vanwege de koudweerregeling.

Overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU

Incidenten veroorzaakt door deze vreemdelingen bestaan met name uit winkeldiefstallen, straatintimidatie (naar vrouwen) en zakkenrollen. De stewards geven aan dat zij geregeld worden aangesproken door vrouwen die straatintimidatie meemaken. De slachtoffers maken hier vaak geen melding van bij politie, maar vragen de toezichthouders om hulp. De vreemdelingen opereren in groepen, zijn *streetwise* en gaan opvallend georganiseerd en brutaal te werk. AVIM noemt hierbij als voorbeeld de winkeldiefstal in het winkelcentrum van Overvecht, waar 5 vreemdelingen samen een winkel betraden, gelijktijdig kledingstukken grepen en de winkel uitrenden. Een ander voorbeeld is de fase na een winkeldiefstal. Een wijkagent geeft aan een jonge vreemdeling te hebben gezien die met een tas vol gestolen kleding naar een groep vreemdelingen liep onder het Bollendak. Eén voor één bekeken de andere de kledingstukken, om zo spullen te kiezen die naar hun wens waren. De stewards geven aan meerdere vreemdelingen gesproken te hebben die

de gestolen kleding meenemen naar hun onderhuur huizen. Binnen deze huizen is een illegale handel ontstaan waar kledingstukken geruild worden voor verdovende middelen. AVIM-medewerkers geven daarnaast aan wel eens geprepareerde tassen ter voorbereiding op een winkeldiefstal te hebben gevonden, bij controles in het azc in Utrecht.

De keuze voor het Bollendak als ontmoetings- en hangplek is niet willekeurig tot stand gekomen. De vele restaurantjes en het winkelcentrum Hoog Catharijne maken dat winkeldieven de keus hebben waartoe te slaan. Er is veel reuring onder het Bollendak door de massa's passanten, waardoor verdacht gedrag niet direct opvalt. Het plein is op verschillende manieren te ontvluchten: via Hoog Catharijne of het station, via de drie uitgangen die naar de fietsenstalling onder het stationsplein leiden of via de drie open weerszijden van het plein. Vanuit hier is gemakkelijk de trein te pakken naar een andere Nederlandse of buitenlandse omgeving, waardoor een uitstapje naar Duitsland snel is gemaakt. Kortom, onder het Bollendak hebben overlastgevers tal van mogelijkheden om samen te komen en iets te organiseren, overlast en criminaliteit te plegen én daarna snel uit het zicht te verdwijnen.

Hoe de vreemdelingen elkaar kennen is niet bekend. Mogelijk kennen ze elkaar vanuit een azc of Ter Apel, van de straat of van een reisje naar België voor makkelijk verkrijgbare geneesmiddelen die als drugs¹⁴ gebruikt worden. Duidelijk is dat een groot netwerk met elkaar in contact staat via onlinekanalen. Vanwege privacy redenen kan dit echter niet achterhaald worden. Middels deze kanalen wordt bijvoorbeeld verspreidt dat het voordelig is om te zeggen dat je minderjarig en/of Algerijns bent, omdat de kans op uitzetting dan minimaal is. Ook heeft geen enkele vreemdeling een identificatiebewijs op zak, waardoor de politie weinig mogelijkheden heeft tot vervolgstappen. Daarnaast valt het de politie op dat zodra ze het Bollendak oprijden er al een groep is weggerend, waarschijnlijk vanwege een tip. Verhalen die de stewards van vreemdelingen horen bevestigen dit vermoeden. Het vermoeden van het bestaan van communicatiekanalen wordt versterkt wanneer handhaving een slachtoffer van bijvoorbeeld een geweldsincident binnen de groep komt helpen. Dan staat de rest van de groep om de handhaver heen om de situatie te filmen.

Aangezien deze groep pas sinds dit jaar verschenen is, weten we niet of de koudweeregeling hier een oplossing in biedt. Indien de overlastgevende vreemdelingen wel door deze regeling binnen de muren van een opvanglocatie worden geplaatst, kan niet worden uitgesloten dat de overlast mee verhuist.

14. Het gaat hierbij om de medicijnen Rivotril en Lyrica. Dit zijn kalmerende middelen die overprikkelde zenuwen in de hersenen tot rust brengen. De middelen zijn bijvoorbeeld bedoeld voor mensen die kampen met epileptische aanvallen, angstgevoelens en paniekstoornissen. Bron: www.apotheek.nl

3.3 Aanpak

Politie, AVIM, boa's en stewards¹⁵ hebben de afgelopen maanden intensief samengewerkt onder het Bollendak om de overlast op korte termijn tegen te gaan, en met succes: de incidenten in dit gebied zijn afgenomen. Geluiden over toenemende overlast klinken nu echter uit andere gebieden zoals Lombok of de binnenstad, maar ook uit andere steden zoals Amsterdam en Rotterdam. De overlastgevers lijken zich te verplaatsen naar plekken waar minder toezicht en handhaving is. Daarnaast is het door personeelstekort bij alle partijen onmogelijk om huidige intensieve aanpak structureel vol te houden. Zo zijn bijvoorbeeld de AVIM-medewerkers ook werkzaam in Ter Apel vanwege de hoge instroom asielzoekers. Een lange termijn oplossing die dit waterbedeefte effect vermijdt is wenselijk.

Lokale dak- en thuislozen

Een wijkagent geeft aan dat politie onder het Bollendak relatief weinig last heeft van deze groep. De keren dat de bekende gezichte zich verplaatsten naar het Bollendak kunnen agenten met ze in gesprek gaan en veroorzaken ze hier weinig overlast. De kracht van de aanpak van deze groep ligt in het kennen van de overlastgevers en ze een plek geven waar ze kunnen samenkomen en eenvoudiger gemonitord kunnen worden.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de lokale dak- en thuislozen elders in Utrecht wel zorgt voor meer overlast. Zo zorgen ze recentelijk voor meer overlast bij de Mineurslaan, een gebied in de buurt van het Bollendak. Een nieuwe aanpak van deze groep is dus gewenst. De nadruk van huidig onderzoek ligt echter bij het Bollendak en specifiek de doelgroep overlastgevende vreemdelingen, vandaar dat we in deze notitie niet verder ingaan op de aanpak van de groep lokale dak- en thuislozen.

Lokale jeugd

Op dit moment is geen sprake van een speciale aanpak tegen deze jeugdige groepen en deze is volgens de frontliners ook niet nodig. Overlast veroorzaakt door deze groep is beperkt en groepsleden zijn aanspreekbaar.

Oost-Europeanen

De politie kan redelijk afspraken met deze groep maken, mits ze niet volledig onder invloed zijn. Het zijn bekende gezichten en ze zijn daardoor ook makkelijker aan te spreken. Zodra de alcohol of drugs overheersen en ze meer overlast veroorzaken, is de politie genooddakt harder in te grijpen. Zo zijn vaker gebiedsverboden opgelegd aan deze overlastgevers. Probleem is echter dat deze na het tijdelijke verbod gewoon terugkeren onder het Bollendak. Ook voor boa's is dit een duidelijk frustratiepunt, omdat hun handhaafpogingen weinig effect lijken te hebben voor de langere termijn. Daarnaast geven de boa's

15. De stewards zijn vanaf mei 2022 ingehuurd door de gemeente Utrecht om de aanwezige handhavende partijen deels te ontlasten en situaties preventief te overlast terug te dringen. Hun opdracht is in november 2022 afgelopen.

aan dat wanneer ze deze groepsleden afleveren bij de 24-uursopvang van de Tussenvoorziening (Sleep Inn), ze geweigerd worden omdat ze geen binding met Utrecht hebben.

Voor de lange termijn is voor deze groep ook een aanpak opgesteld. Na 3 maanden in Nederland te hebben doorgebracht moeten de Oost-Europeanen aan aanvullende voorwaarden voldoen. Doen ze dat niet dan kan hun EU-verblijfsrecht worden ingetrokken voor Nederland. Wanneer ze dan niet zelfstandig vertrekken kunnen ook zij in vreemdelingenbewaring worden genomen en worden uitgezet naar land van herkomst. Ondanks de lange termijn aanpak geven de boa's aan dat de groep herhaaldelijk overlast blijft veroorzaken onder het Bollendak.

Overlastgevende vreemdelingen afkomstig van buiten de EU

De gesproken partijen geven aan dat de groep overlastgevende vreemdelingen het lastigst tot de orde te roepen is. In vergelijking met de andere groepen lijkt de aanpak van deze groep prioriteit te moeten hebben. De onbekende en wisselende gezichten maken het lastig deze groepsleden gericht met bijvoorbeeld een PGA aan te pakken. Andere uitdagingen om deze groep aan te pakken zijn de taalbarrière en het feit dat aangehouden verdachten zonder identificatie via vingerafdrukken geïdentificeerd moeten worden. Beweert iemand bijvoorbeeld minderjarig¹⁶ en/of Algerijns te zijn terwijl deze geen identificatie bij zich heeft, dan zijn op dit moment de mogelijkheden voor politie beperkt. Met de inzet van Arabisch sprekende stewards (straatcoaches) is op het gebied van communicatie geprobeerd een slag te slaan, al gaan de cijfers tot noch toe niet harder naar beneden. Daarnaast zijn zowel het vreemdelingen- als strafrecht op deze overlastgevende groep van toepassing. De complexe verhouding tussen het vreemdelingen- en strafrecht leidt tot situaties waar reguliere politieagenten doorgaans niet in onderwezen zijn, het vraagt om een specifieke soort kennis. Gedurende de intensieve aanpak van de afgelopen maanden waren AVIM-medewerkers onder het Bollendak aanwezig om met name op dit gebied de nodige ondersteuning te leveren. Deze ondersteuning was effectief, maar het is niet haalbaar en wenselijk om AVIM-medewerkers zeer langdurig onder het Bollendak in te zetten.

3.4 Gewenste langetermijnaanpak van de overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU

Het intensiveren van toezicht en handhaving is effectief in het terugdringen van de overlast onder het Bollendak, al is daarmee de problematiek niet opgelost maar verplaatst. Daarbij komt dat het niet haalbaar en wenselijk is om handhavers en toezichthouders zeer langdurig extra in te zetten. Er moet gezocht worden naar structurele oplossingen. We hebben aan de frontliners de vraag gesteld waar een effectief en lange termijnplan van aanpak op moet letten, om de overlast door deze groep te voorkomen. De nadruk van

16. Frontliners geven aan dat wanneer ze een ongeregistreerde minderjarige vreemdeling treffen die geen strafbare feiten heeft gepleegd weinig anders kunnen doen dan deze persoon met de taxi naar Ter Apel of Budel te sturen. Hier kan de minderjarige dan opvang krijgen, eventueel asiel aanvragen en onder de voogdij van het Nidos, een onafhankelijke (gezin-)voogdijinstelling, worden geplaatst.

huidig onderzoek ligt op het onderzoeken van de groep overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU. Onderstaande aandachtspunten zijn dan ook gericht op de aanpak van deze groep.

Gewenste aanpak vanuit respondenten

- **Selectie aan de poort in Ter Apel/Budel.** Een voorselectie aan de poorten van de aanmeldcentra kunnen veiligelanders of bekende criminele vreemdelingen uit een niet veilig land scheiden van de overige vreemdelingen. De kans dat deze vreemdelingen een verblijfsstatus krijgen is namelijk erg klein. Deze groep zou dan direct de verkorte asielprocedure kunnen volgen en, waarschijnlijk, op korte termijn teruggestuurd worden naar het land van herkomst.
- **Gewicht hangen aan Top X.** Het ligt voor de hand om niet alleen een lokale Top X van de meest overlastgevende, criminele vreemdelingen op te stellen, maar daar ook een integrale aanpak voor op te starten. Dossiervorming, triage van informatie en aanpak op maat zijn daarbij kernbegrippen.
- **Strenger handhaven afspraken asielprocedure.** Op dit moment zijn we in Nederland niet streng wanneer een asielzoeker afspraken mist tijdens de asielprocedure. Na een gemiste afspraak kan een vreemdeling wederom de asielprocedure aanvragen, zo vaak hij/zij wil. Op dit moment kunnen vreemdelingen namelijk zo vaak ze willen asiel aanvragen. De frontliners geven aan dat strenger handhaven op het niet nakomen van afspraken de voortgang van de asielprocedure en het verwerken van asielaanvragen ten goede kan komen.
- **Europese samenwerking.** Het asielbeleid verschilt per land. Om de asielprocedure soepel te laten verlopen is het wenselijk om afspraken te maken in Europa over de afstemming van dit beleid, of kortere lijntjes op te zetten tussen verantwoordelijke partijen van andere landen. Op dit moment gebeurt dit al bij het achterhalen van de identiteit van een vreemdeling en dit blijkt effectief en snel te werken.

Aanpak ondersteund vanuit de Landelijk Coördinator Overlast Asielzoekers¹⁷

- **Aanhouding als momentum.** Vanuit de Landelijk Coördinator Overlast Asielzoekers wordt in Utrecht een pilot begeleid waarbij de aanhouding van asielzoekers die zich schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit als een momentum wordt gezien om de mogelijkheden van aanpak die er zijn te optimaliseren. Hiertoe wordt de samenwerking met politie en OM versterkt en speelt ZSM een belangrijke rol. Daarbij kan worden gedacht aan stelselmatig (lik-op-stuk) sanctioneren bij constatering van een strafbaar feit, consequente dossieropbouw en informatie-uitwisseling, en toeleiding naar supersnelrecht waar nodig. Er wordt geïnventariseerd welke nieuwe mogelijkheden benut kunnen worden met behulp van vreemdelingenrecht, bestuursrecht en strafrecht. Hierbij worden bestaande maatregelen

17. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19637 nr. 3010.

voor veelplegers, zoals de inzet van de maatregel inrichting stelselmatige daders (ISD-maatregel), ook meegenomen. Op dit moment wordt landelijk bij ongeveer 60 vreemdelingen zonder verblijfstatus de ISD-maatregel ten uitvoering gelegd. Indien deze procedure bij een aantal vreemdelingen met succes wordt uitgevoerd is communicatie daarover ook van belang. Bekend is dat een dergelijke aanpak namelijk 'als een lopend vuurtje' onder de doelgroep bekend wordt en dat zou wel eens zeer preventief kunnen werken.

- **Procesoptimalisatie.** Vreemdelingen die zich misdragen, moeten snel en effectief worden aangepakt. Het is noodzakelijk om hen zo snel mogelijk door de asielprocedure te halen om vervolgens een passende beslissing te nemen. Als duidelijk is dat de misdragende vreemdeling onrechtmatig verblijf heeft en geen recht heeft op asiel, wordt indien er voldoende zicht is op uitzetting ingezet op (gedwongen) terugkeer of overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. Een snelle procedure geldt ook voor asielzoekers uit een veilig land van herkomst. Zij maken namelijk weinig kans op een asielvergunning. Op dit moment zetten de IND, politie, COA en DT&V zich in Ter Apel, binnen de bestaande kaders van wet- en regelgeving, in voor het slagvaardig en snel afhandelen van procedures van asielzoekers met een kansarme aanvraag en voor een persoonsgerichte aanpak van asielzoekers die overlast veroorzaken. Vanuit de Landelijk Coördinator Overlast Asielzoekers wordt een dergelijke aanpak nu ook in Utrecht opgezet.

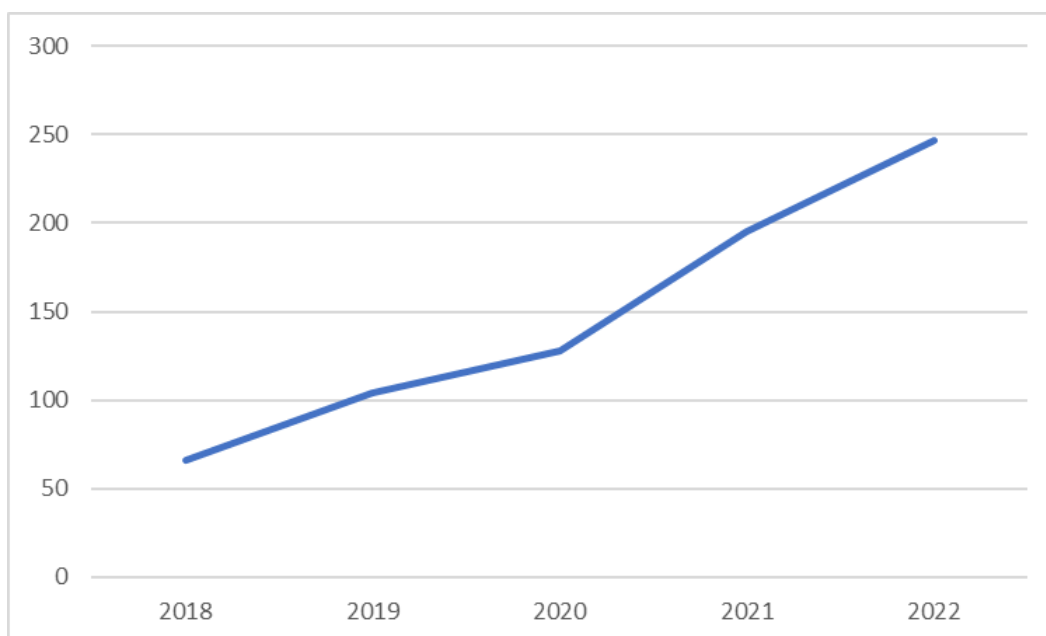
4 De balans opgemaakt

Op verzoek van de gemeente Utrecht en de Landelijk Coördinator Overlast Asielzoekers is een analyse gemaakt van de doelgroepen die overlast veroorzaken in het stationsgebied van Utrecht CS en meer in het bijzonder onder het Bollendak. Voor de analyse werden open bronnen en politieregistraties geanalyseerd en werd gesproken met relevante frontliners van de politie (wijkagenten en AVIM), toezichthouders van de gemeente en stewards van Stichting Veilige Steden.

Op basis van de onderzoeksactiviteiten kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

1. Ten opzichte van voorgaande jaren is een toename te zien in het aantal incidenten onder en rondom het Bollendak (zie *Figuur 4*). Zo is het aantal incidenten in 2022 met 27% toegenomen, ten opzichte van 2021. Ten opzichte van 2018 is het stijgingspercentage zelfs 274%. Bij het interpreteren van deze cijfers moet rekening gehouden worden met het positieve effect van geïntensiveerd toezicht op de toename van incidenten. Voor de analyses is gebruik gemaakt van politieregistraties van de afgelopen 5 jaar, tot aan 11 oktober 2022. Het is dan ook te verwachten dat de incidententeller van 2022 nog verder zal oplopen.

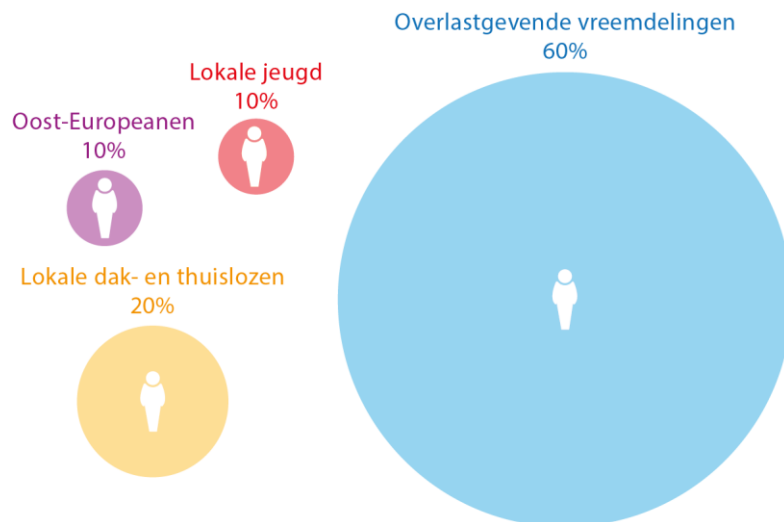
Figuur 4: Ontwikkeling aantal incidenten onder het Bollendak (n=740)



2. Incidenten bestaan vooral uit overlast door alcohol of drugs, overlast door zwervers, ruzie/twist (zonder gevolg), winkeldiefstal, overlast door jeugd en zakkenrollerij. De frontliners bevestigen deze ontwikkelingen en geven aan dat de cijfers in werkelijkheid vele malen hoger zullen liggen omdat niet van ieder incident een melding en/of

registratie wordt gemaakt. Frontliners vullen aan dat zij de afgelopen maanden met name een toename in winkeldiefstal en (straat)intimidatie hebben gemerkt. Dat meldingen over (straat)intimidatie niet direct terug te zien zijn in de cijfers komt volgens de frontliners omdat slachtoffers (vaak vrouwen) hier bijna nooit een melding van maken.

3. Het Bollendak is een aantrekkelijke ontmoetings-, hang- en opereerplek voor de overlastgevers. Aan het plein zitten een station, winkelcentrum en vele eetgelegenheden. Iedere dag lopen massa's passanten over het overdekte plein heen. Indien nodig kunnen overlastgevers via de vele uitgangen vluchten voor handhaving. Kortom, onder het Bollendak hebben overlastgevers tal van mogelijkheden om samen te komen, iets te organiseren, criminaliteit te plegen en vervolgens snel uit het zicht te verdwijnen.
4. We onderscheiden 4 doelgroepen die overlast veroorzaken onder het Bollendak; de lokale dak- en thuislozen, lokale jeugd, Oost-Europeanen en overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU (zie onderstaand figuur voor de verhouding tussen de groepen). De nadruk van huidig onderzoek ligt op het onderzoeken van de groep overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU. Om deze reden zullen we in dit samenvattende hoofdstuk niet dieper in gaan op de gewenste aanpak van de overige 3 groepen.



- a. Lokale dak- en thuislozen. Veelal bevinden de groepsleden zich uit het zicht van andere burgers, maar soms verplaatsen ze zich naar het Bollendak, op zoek naar reuring. Deze groep is al lange tijd bekend bij frontliners en zorgt onder het Bollendak voor relatief weinig en milde overlast zoals wildplassen en openbaar middelengebruik. Ondanks de milde overlast onder het Bollendak zorgt deze groep elders in de stad voor meer problemen. Een nieuwe aanpak van deze groep is daarom gewenst.

- b. Lokale jeugdgroepen. Deze jongeren, veelal uit Utrecht maar ook elders uit Nederland, zien het Bollendak als centrale, overdekte hangplek. In perioden dat de groep aanwezig is onder het Bollendak kan de grootte van de groep intimiderend overkomen voor passanten. Al met al veroorzaakt de groep geen problemen, op wat milde incidenten na die de frontliners afdoen als ‘kattenkwaad’. De frontliners geven aan dat de huidige aanpak van deze groep effectief genoeg is.
 - c. Oost-Europeanen. Door overmatige drankgebruik, onderlinge ruzies en luidruchtigheid is deze groep negatief aanwezig onder het Bollendak. Ondanks dat ze met name binnen hun groep ruziën en voor opstootjes zorgen, komt dit intimiderend over op passanten en handhavers. Wanneer de groepsleden niet onder invloed zijn van alcohol of andere middelen kunnen frontliners redelijke ‘afspraken’ met ze maken, maar zodra ze beschoonen zijn worden de afspraken snel vergeten. Ondanks (tijdelijke) straffen blijven de overlastgevers terugkeren onder het Bollendak en doorgaan met het veroorzaken van overlast. Lange termijn oplossingen voor de aanpak van deze groep zijn gewenst. Aangezien de nadruk van dit onderzoek niet op deze groep ligt gaan we in deze notitie niet in op deze aanpak.
 - d. Overlastgevende vreemdelingen. De laatste groep is het meest recent verschenen onder het Bollendak en veroorzaakt de meeste overlast. Het betreft voornamelijk vreemdelingen die (nog) niet geregistreerd zijn binnen de Nederlandse asielketen. De overlastgevende vreemdelingen gaan georganiseerd en in groepen te werk. Er lijkt een groot netwerk te zijn dat via online communicatiekanalen met elkaar in contact staat. Incidenten veroorzaakt door deze vreemdelingen bestaan met name uit winkeldiefstallen, (straat)intimidatie en zakkenrollen. De onbekende, wisselende gezichten, taalbarrière, lastig te identificeren individuen en complexe verhouding tussen vreemdelingen- en strafrecht maken dat deze groep lastig aan te pakken is. Lange termijn oplossingen voor de aanpak van deze groep zijn gewenst.
5. Het gedrag van de doelgroepen is terug te zien in de politiedata. Zowel de toename van incidenten als type delicten worden door de mediaberichten, verbalen en verhalen bevestigd. Het enige punt waarop de verschillende informatiebronnen elkaar tegenspreken heeft betrekking tot de vierde groep, overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU. Mediaberichtgeving beschrijft de vierde groep als zijnde veiligelanders, terwijl we in de politiedata zien dat er met name veel overlastgevers met een Algerijnse nationaliteit zijn. Frontliners denken echter dat dit veiligelanders zijn die beweren Algerijns te zijn. Aangezien de vreemdelingen vrijwel nooit identificatie bij zich hebben is het tegendeel lastig te bewijzen. We concluderen dat de nationaliteiten van deze groep en daarmee hun kans op asiel in Nederland niet met zekerheid vast te stellen is.

6. Aanpak van de overlastgevende vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de EU:
- a. Intensief toezichthouden en handhaven werkt, maar door de lokale aanpak zien we dat de overlast zich verplaatst.
 - b. Een effectieve aanpak heeft fundamentele oplossingen voor de langere termijn nodig. Te denken valt aan:
 - Een voorselectie bij de poort van aanmeldcentra in Ter Apel, Budel en Schiphol.
 - Gewicht hangen aan een plaatsing op de lokale Top X lijst.
 - Consequenties hangen aan het niet nakomen van afspraken tijdens de asielprocedure.
 - Procesoptimalisatie. Problematische en overlastgevende vreemdelingen dienen zo snel mogelijk uit het asiel- en opvangstelsel gehaald te worden.
 - Het gebruiken van de aanhouding als momentum om de mogelijkheden van aanpak die er zijn te optimaliseren. Indien deze procedure bij een aantal vreemdelingen met succes wordt uitgevoerd is communicatie daarover ook van belang. Bekend is dat een dergelijke aanpak namelijk 'als een lopend vuurtje' onder de doelgroep bekend wordt en dat zou wel eens preventief kunnen werken.
 - Europees samenwerken om waterbede effect te voorkomen.

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Landelijk Coördinator Overlast Asielzoekers na overleg met de gemeente Utrecht.

Dankwoord

Voor de uitvoering van dit onderzoek willen we een aantal personen bedanken. Zij hebben ons als respondent te woord gestaan, data aangeleverd of ze hebben binnen het onderzoek anderszins een rol gespeeld. Het betreft Marco van der Ent Braat (Toezicht en Handhaving), Arijan Doeser (Politie), Burak Eksi (Politie), Ismail El Fassi (Stichting Veilige Steden), Mohamed Elhandouti (Stichting Veilige Steden), Rein van Mourik (Politie), Marcel van der Schilden (Toezicht en Handhaving), Beau Raven (Toezicht en Handhaving), Robbie van Straten (Politie), Omar Taouil (Stichting Veilige Steden), Dirk Verdoold (Politie, AVIM), Elif Borucu (Ketenmarinier), Laurant Huijben (Ketenmarinier), Nathalie Zwegers (Dienst Terugkeer en Vertrek) en Monique van der Werf (Gemeente Utrecht). Eén van de respondenten wil graag anoniem blijven en dat respecteren wij vanzelfsprekend.

Overlast onder het Bollendak in Utrecht

Een analyse van de problematiek en de aanpak

Marjolein Nillesen en Henk Ferwerda

Foto omslag: Sam te Kiefte via Unsplash.

© 2022, Bureau Beke

Bureau Beke

Turfstraat 1
6811 HL Arnhem
T 026 443 86 19
info@beke.nl



bureaubeke.nl