

GEEN DAK, WEL SCHULD: DE ZONDEBOK OP STRAAT

Een systematische analyse van lokale criminalisering van dakloosheid in Nederland

Els Schipaanboord, Merel Raven, Stefan van Tongeren & Michel Vols *

Samenvatting | Het aantal dakloze mensen in Nederland is sterk toegenomen, evenals het aantal meldingen van overlast. Dit voedt het debat over de juridische omgang met dakloze mensen in de publieke ruimte. Hoewel landloperij in 2000 werd afgeschaft, reguleren veel gemeenten via lokale verordeningen gedragingen die samenhangen met dakloosheid. VN-Speciale Rapporteurs kwalificeren deze criminalisering van dakloosheid als wreed en contraproductief. Dit onderzoek analyseert systematisch de aard en handhaving van lokale verboden en beoogt bij te dragen aan normatieve reflectie op de mensenrechtelijke implicaties van deze reguleringspraktijken. Onze analyse laat zien dat dakloosheid in Nederland op lokaal niveau vergaand is gecriminaliseerd. Hoewel het aantal strafbeschikkingen afneemt, blijft handhaving substantieel. Jurisprudentiële ontwikkelingen kunnen druk zetten op menswaardiger beleid.

Trefwoorden | [dakloosheid], [Criminalisering], [VN-rapporteurs], [8 EVRM], [Boetes], [Lokale overheden].

DOI | 10.54195/NTM.28097

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Het aantal dakloze mensen in Nederland is de afgelopen jaren sterk gestegen. Waar het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2009 nog tussen de 12.000 en 16.000 dakloze mensen telde, steeg dit aantal volgens het CBS naar 30.000 tot 37.000 in 2024.¹ Alternatieve tellingen schatten

- Mr. A.E. Schipaanboord is onderzoeker en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij heeft bijgedragen aan de conceptualisatie, methodologie, supervisie, data-analyse uit paragraaf 3 en 4, datacuratie en de geschreven tekst. mr. M. Raven is gerechtsjurist strafrecht bij de rechtbank Noord-Nederland. Deze bijdrage verschijnt op persoonlijke titel. Zij heeft bijgedragen aan de conceptualisatie, methodologie en de dataverzameling en -analyse uit paragraaf 3 en 4. Mr. dr. J.H.S. van Tongeren is universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij heeft bijgedragen aan de conceptualisatie, methodologie en de supervisie. Prof. mr. dr. M. Vols is hoogleraar openbare-orde-recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij heeft bijgedragen aan de conceptualisatie, methodologie, dataverzameling en -analyse uit paragraaf 4, datacuratie, fondsenwerving en de geschreven tekst. Alle auteurs hebben de tekst zorgvuldig doorgenomen en staan achter de inhoud van het artikel. De auteursbijdragen zijn geclassificeerd aan de hand van de Nederlandse vertaling van de Contributor Roles Taxonomy, zie https://contributorshipcollaboration.github.io/projects/translation/translations/nl_latn/. Het onderzoek is medegefinancierd met een ERC Starting Grant verstrekt door de European Research Council (ERC), projectnummer 949316.

1 CBS, '33 duizend mensen dakloos begin 2024', zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/05/33-duizend-mensen-dakloos-begin-2024>.

het aantal dakloze mensen nog hoger in,² omdat deze tellingen anders dan de CBS-telling onder meer minderjarige kinderen en ‘bankslapers’ meetellen.³ Een andere sterke stijging betreft het aantal politiemeldingen in verband met ‘overlast door zwervers’.⁴ Het aantal meldingen steeg vanaf 2012 met meer dan 250 procent naar 41.666 meldingen in 2024.⁵ Gezien deze aanzienlijke toenames is het niet verwonderlijk dat de wijze waarop de aanwezigheid van dakloze mensen in de publieke ruimte gereguleerd wordt, steeds nadrukkelijker onderwerp van maatschappelijk en mensenrechtelijk debat is, met name waar deze regulering de vorm aanneemt van criminalisering van dakloosheid.⁶ Kranten berichten over het weren van daklozen uit Hoog Catharijne in Utrecht,⁷ mensenrechtenactivisten maken zich boos over opgelegde boetes vanwege buitenslapen,⁸ en lokale politici besluiten tot het afschalen van handhavingsactiviteiten gericht op dakloze mensen.⁹ Ook op het niveau van de Verenigde Naties wordt kritisch geoordeeld over de criminalisering van dakloosheid. Zo typeren *Special Rapporteurs* (Speciale Rapporteurs) van de Verenigde Naties (VN) in 2024 de criminalisering van dakloosheid als ‘cruel and counterproductive’, ook stellen zij dat dit leidt tot dubbele bestraffing, en roepen zij op om de verboden te schrappen.¹⁰ Recentelijk oordeelde het Europees Comité voor Sociale Rechten in de zaak van *Feantsa e.a./Frankrijk* dat de criminalisering van armoede en bedelarij via lokale verboden leidt tot schending van het Europees Sociaal Handvest.¹¹

2 Zie M. Kuijpers, S. Schel, A. Scheepers, M. Smeekens, G. van Beek & D. Wewerinke, *Iedereen telt mee! Resultaten derde ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 57 gemeenten*, Utrecht: HU 2025.

3 De zogenaamde ETHOS-tellingen tonen aan dat er een grote groep dak- en thuisloze mensen is die onzichtbaar blijft in de tellingen van het CBS. Deze groep ‘verborgen daklozen’ is omvangrijk. Tijdens de derde ETHOS-telling werden in 57 gemeenten bijna evenveel daklozen geteld als de schattingen door het CBS van het aantal dak- en thuislozen voor heel Nederland. Zie <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2025/10/9/derde-ethos-telling-opnieuw-veel-verborgen-dakloosheid-grote-regionale-verschillen>.

4 De auteurs distantiëren zich van het gebruik van de term ‘zwervers’ omdat dit stigmatiserend is en niet recht doet aan het beeld van dakloze mensen. Dakloosheid hoeft namelijk niet samen te gaan met overlast en veel dakloze mensen proberen juist zo onzichtbaar mogelijk te blijven.

5 Zie <https://data.politie.nl/#/Politie/nl/dataset/47024NED/table?dl=C6D49>.

6 Met criminalisering wordt het verbieden van gedrag en de handhaving van die verboden bedoeld. Dit ‘verbieden van gedrag’ en de handhaving kan zowel via het strafrecht gebeuren alsook via het bestuursrecht. Zo bevatten de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV’s) van gemeenten strafbepalingen. Het betreft hier verboden gedragingen die kwalificeren als overtredingen. Deze bijdrage richt zich op lokale criminalisering, in de zin van strafbaarstellingen die terug te vinden zijn in de APV’s van gemeenten en de handhaving van die strafbaarstellingen. Dit is het terrein van het strafrecht en het (bestraffend) bestuursrecht. In onze analyse zijn we één gedraging tegengekomen die uit het landelijke Wetboek van Strafrecht is gehaald maar ‘gehercriminaliseerd’ is op lokaal niveau. Dit betreft het bedelverbod dat in 2000 is komen te vervallen maar zijn herintrede deed op lokaal niveau. Zie daarover paragraaf 3.4.

7 Zie bijvoorbeeld A. Nandram, ‘Utrecht gaat daklozen ‘s nachts weren uit Hoog Catharijne: ‘Als die mannen hier niet kunnen zitten, zoeken ze wel een andere plek’’, *De Volkskrant* 9 juni 2025.

8 M. van Rooy & F. Weergang, ‘Kap nou eens met het beboeten van daklozen mensen’, *NRC Handelsblad* 17 februari 2025.

9 S. Vos, ‘Leiden wil af van verbod op buiten slapen’, *Binnenlands Bestuur* 26 mei 2025.

10 Zie de Special Rapporteur on the right to adequate housing and the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, ‘Governments must urgently scrap unfair laws criminalising homelessness and poverty: UN experts’ (25 June 2024) via <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/06/governments-must-urgently-scrap-unfair-laws-criminalising-homelessness-and>.

11 ECSR 5 maart 2026, European Federation of National Organisations working with the Homeless (Feantsa) en International Federation for Human rights (FIDH)/Frankrijk, complaint number 224/2023. Zie daarover ook: M. Sandner, ‘Feantsa and Fidh v France: The European Committee of Social Rights’ signal of hope against the criminalization of poverty’, *Strasbourg Observers* [blog], 12 mei 2026, via <https://strasbourgobservers.com/2026/05/>

Criminalisering, in de zin van het strafbaar stellen, van dakloosheid kent in Nederland een lange traditie. Het Wetboek van Strafrecht bevatte van 1886 tot 2000 een bepaling die landloperij strafbaar stelde. Na de jaren '30 van de vorige eeuw is een afname te zien van de toepassing en handhaving van deze bepaling in de praktijk, waarna in 2000 de bepaling uit het Wetboek van Strafrecht wordt gehaald.¹² Er vindt daarna echter een tamelijk paradoxale ontwikkeling plaats: het schrappen van het landelijk verbod leidt tot de invoering en handhaving van bepalingen in lokale verordeningen die (hinderlijk) gedrag van dakloze mensen meer dan voorheen criminaliseren.

Er bestaat de nodige academische interesse voor de criminalisering van dakloosheid.¹³ Het onderzoek ziet veelal op de situatie in de Verenigde Staten. Veel van deze studies zijn klassiek-juridisch van aard, en analyseren bijvoorbeeld de *Grants Pass*-uitspraak van het *Supreme Court*.¹⁴ In deze uitspraak achtte het Hooggerechtshof de handhaving van lokale verordeningen, die bijvoorbeeld buiten slapen verbieden, niet in strijd met de Amerikaanse Grondwet.¹⁵ Andere Noord-Amerikaanse studies zijn meer empirisch van aard en richten zich op handhavingspraktijken in grootstedelijk gebied.¹⁶ Ook in Europa is aandacht voor de criminalisering van dakloosheid. Zo analyseert recent Brits onderzoek het voornemen om de *Vagrancy Act 1824* af te schaffen. Deze wet verbiedt onder andere het slapen op straat (*rough sleeping*).¹⁷ Andere Europese onderzoeken richten zich op de criminalisering van dakloosheid in onder meer België,¹⁸ Hongarije,¹⁹ Finland,²⁰ en Polen.²¹ De verhouding tussen bedelverboden en het Europees Verdrag van de

12/feantsa-and-fidh-v-france-the-european-committee-of-social-rights-signal-of-hope-against-the-criminalisation-of-poverty/.

- 12 L.A. van Noorloos, 'Strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid', *Boom Strafbblad* 2024, afl. 3, p. 137-147; L.A. van Noorloos, *Strafrecht en sociale ongelijkheid*, Leiden 2026.
- 13 Zie J.R. Murphy, 'Homelessness and Public Space Offences in Australia. A Human Rights Orientated Case for Narrow Interpretation', *Griffith Journal of Law & Human Dignity* (7) 2019, afl. 1, p. 103-127; T. Walsh e.a., "'Back Off! Stop Making US Illegal!': The Criminalisation of Homelessness in Australia", *Social & Legal Studies* (34) 2024, afl. 1, p. 67-88; S. Gaetz, 'The Criminalization of Homelessness: A Canadian Perspective', *European Journal of Homelessness* (7) 2013, afl. 2, p. 357-362; C.T. Chesnay, C. Bellot & M. Sylvestre, 'Taming Disorderly People One Ticket at a Time: The Penalization of Homelessness in Ontario and British Columbia', *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* (55) 2013, afl. 2, p. 161-185; M. Killander, 'Criminalising homelessness and survival strategies through municipal by-laws: colonial legacy and constitutionality', *South African Journal on Human Rights* (35) 2019, afl. 1, p. 70-93.
- 14 Zie M. Versteeg, K.L. Cope & G. Mukherjee, 'The New Homelessness', *California Law Review* (113) 2025.
- 15 Zie Supreme Court (Verenigde Staten) 28 juni 2024, *City of Grants Pass v. Johnson* [2024] 603 U.S.
- 16 Zie K. Beckett & S. Herbert, *Banished: The New Social Control In Urban America*, Oxford: Oxford University Press 2012; D. Mitchell, *Mean Streets: Homelessness, Public Space, and the Limits of Capital*, Athens, GA: University of Georgia Press 2020.
- 17 K.J. Brown, 'Protecting the Homeless by Repealing the Vagrancy Act – Two Steps Forward; One Step Back', *Social and Legal Studies Blog* 4 mei 2021, via <https://socialandlegalstudies.wordpress.com/2021/05/04/protecting-the-homeless-by-repealing-the-vagrancy-act-two-steps-forward-one-step-back>.
- 18 S. Jones, 'Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe', Brussel: FEANTSA 2013, p. 75-89.
- 19 Z. Kunos, 'Punitive Populism in Practice: The Criminalisation of Homelessness in Hungary', *European Journal of Homelessness* (19) 2025, p. 121-146; A. Albert-Tóth, J.H.S. van Tongeren & A.E. Schipaanboord, 'Homelessness as a Crime: Hungary's Legislative Efforts to Punish Poverty on the Streets', *EVICT-blog* 11 april 2026, via <https://www.eviction.eu/homelessness-as-a-crime-hungarys-legislative-efforts-to-punish-poverty-on-the-streets/>.
- 20 I. Toivanen, A.E. Schipaanboord & J.H.S. van Tongeren, 'From Exclusion to Inclusion: Finland's Path towards Ending Homelessness', *EVICT-blog* 26 november 2025, via <https://www.eviction.eu/from-exclusion-to-inclusion-finlands-path-towards-ending-homelessness/>.

Rechten van de Mens (EVRM) is eveneens meermaals onderzocht: daarbij staat vooral het arrest *Lăcătuș/Zwitserland* centraal waarin het Europese Hof zeer kritisch oordeelt over een plaatselijk bedelverbod.²²

Hoewel in Nederland het nodige klassiek-juridisch onderzoek is gedaan naar dakloosheid in de Nederlandse samenleving,²³ ontbreekt tot op heden een systematische, meer empirische analyse van de omvang van criminalisering van dakloosheid in Nederland. Deze bijdrage beoogt deze leemte te vullen en betreft een exploratieve, systematische analyse van de criminalisering van dakloosheid in Nederland op gemeentelijk niveau. Wij analyseren in hoeverre anno 2024 in de algemene plaatselijke verordening (APV) van de grotere Nederlandse gemeenten dakloosheid wordt gecriminaliseerd en in hoeverre deze lokale verboden worden gehandhaafd. Ons onderzoek beoogt daarmee een basis te vormen voor meer normatief vervolgonderzoek over de verhouding tussen de omgang met dakloosheid en mensenrechten in Nederland.

Voordat de door ons gebruikte onderzoeksmethoden worden behandeld, willen wij aandacht besteden aan een nadere omschrijving van twee kernconcepten in dit onderzoek: dakloosheid en criminalisering. Voor het begrip dakloosheid sluiten wij aan bij de *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion Light* (ETHOS Light).²⁴ Dakloosheid wordt binnen deze typologie gezien als een gebrek aan volwaardige huisvesting. Dakloos zijn mensen die leven in de openbare ruimte, maar ook mensen die in de noodopvang of tijdelijke opvang verblijven. Het gaat daarnaast om mensen die uitstromen uit een instelling, maar eveneens om mensen die verblijven in niet-conventionele woonplekken, zoals auto's, kraakpanden of vakantiewoningen. Ook mensen die tijdelijk bij familie, vrienden of kennissen verblijven, zijn volgens deze typologie dakloos.

Voor het begrip criminalisering sluiten wij aan bij wat Lacey als 'criminalisation as pattern or outcome' noemt.²⁵ Het gaat om het formeel verbieden van gedrag in bijvoorbeeld wetgeving, en het daadwerkelijk implementeren van deze verboden. Door naar de gemeentelijke praktijk te kijken, hebben wij ook oog voor wat Lacey 'criminalisation as a social practice' noemt.²⁶ Dat ziet op welke instantie criminaliseert, welke assumpties daarbij gelden, en welke processen en beginselen daarbij een rol spelen.

21 W. Klaus, 'Criminalisation of Beggars: The Causes and Consequences of the Phenomenon', *Contemporary Central & East European Law* 2019, p. 132-141.

22 Zie EHRM 19 april 2021, application number 14065/15 (*Lăcătuș/Zwitserland*). Zie hierover S. Ganty, 'The Double-Edged ECtHR *Lăcătuș* Judgment on Criminalisation of Begging: Da Mihi Elimo Sinam Propter Amorem Dei', *European Convention on Human Rights Law Review* (3) 2021, p. 393-420; A. Ploszka, 'Poverty as a Crime', *Verfassungsblog* 23 July 2024, via <https://verfassungsblog.de/poverty-as-a-crime/>. Zie in dat verband ook A.E. Schipaanboord, J.H.S. van Tongeren & M. Vols, 'Hoe een verbod op armoede tot 1,2 miljoen euro aan bedelboetes leidde. Een empirisch onderzoek naar bedelverboden in Nederland', in: M. Schrooten, P. Debryne & H. Deleu (red.), *Zichtbaar onzichtbaar. Bedelen in onze samenleving*, Gent: Owl Press 2026, p. 59-76.

23 Zie N.F. Boesveldt, 'Governing homelessness in the Netherlands', in C. Bevan (red.), *The Routledge Handbook of Global Perspectives on Homelessness, Law & Policy*, Abingdon: Routledge 2024, p. 175-187; A.E. Schipaanboord & M. Vols, 'Criminalising Homelessness: The Case of Area Bans in the Netherlands', in: L.M. Bruijn & J.H.S. van Tongeren (red.), *Navigating the right to housing. Exploring the Complex Landscape of Access, Occupancy and Exit Rights*, Den Haag: Eleven 2024, p. 47-52.

24 K. Hermans, 'Toward a Harmonised Homelessness Data Collection and Monitoring Strategy at the EU-Level', *European Journal of Homelessness* (18) 2024, p. 189-217.

25 N. Lacey, 'Historicising Criminalisation: Conceptual and Empirical Issues', *The Modern Law Review* (72), afl. 6, 2009, p. 943-944.

26 Lacey 2009 (*supra* noot 25).

Daarnaast bouwen wij voort op het werk van de, hiervoor reeds aangehaalde, Speciale Rapporteurs van de VN. Zij publiceerden in 2024 een rapport over de criminalisering van dakloosheid, waarin zij een typologie van criminaliserende wet- en regelgeving presenteren.²⁷ Vertaald presenteren zij de volgende typologie:

- A) Wetten die rondzwerven zonder middelen van bestaan verbieden. In het rapport wordt gerefereerd aan bepalingen die de status van dakloos-zijn strafbaar stellen en termen bevatten als *'rogue'*, *'vagabond'*, *'idle or disorderly'*.
- B) Bepalingen die gedragsgebonden handelingen en activiteiten (*behaviour-based conduct*) in het openbaar verbieden. Het gaat onder andere om het verbieden van kamperen, slapen, eten en baden in het openbaar, maar ook op het veroorzaken van geluidsoverlast of het blokkeren van een weg of toegang tot een gebouw.
- C) Regelgeving op het gebied van milieu, volksgezondheid of afvalbeheer. Het gaat onder meer om verboden op zwerfafval, de ongeautoriseerde inzameling van afval, openbaar wassen of baden, in het openbaar koken/eten/drinken of het doen van de natuurlijke behoefte in het openbaar.
- D) Bepalingen die bedelen om geld of andere waardevolle zaken strafbaar stellen.
- E) Verboden op informele arbeidsactiviteit in de openbare ruimte. Het gaat o.a. om venten, straatverkoop, handel, en afvalverzameling en -sortering.
- F) Kraakverboden. Het gaat om het kraken van onbewoond(e) publiek(e) en/of privé-gebouwen of land, bij gebrek aan betaalbare alternatieven, met als doel om te kunnen overleven.
- G) Verboden of tijdsbeperkingen op het parkeren van voertuigen of caravans in openbare ruimtes, het kamperen in een voertuig, tent, caravan of andere tijdelijke accommodatie.

De volgende paragraaf gaat nader in op de methoden en data die in dit artikel worden gebruikt. In paragraaf 3 worden de resultaten van de systematische analyse van de lokale verordeningen gepresenteerd. Paragraaf 4 onderzoekt in hoeverre de lokale verbodsbepalingen worden gehandhaafd aan de hand van een analyse van data van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), waarna in paragraaf 5 de bevindingen worden samengebracht en bediscussieerd. In deze paragraaf worden ook enkele kritische conclusies getrokken.

2 Methoden en data

In dit onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt. Ten eerste zijn via <https://www.officielebekendmakingen.nl/> de APV's die in 2024 golden in de 45 grootste Nederlandse gemeenten verzameld. Deze selectie van gemeenten omvat de G4 (de vier grootste gemeenten) en de G40 (41 middelgrote gemeenten). Vervolgens is aan de hand van de typologie van de Speciale Rapporteurs een 'codeboek' opgesteld waarmee de APV's systematisch zijn geanalyseerd. Dit codeboek bestaat uit variabelen waaraan verschillende waarden kunnen worden toegekend. Per APV zijn de waarden voor de variabelen in een online formulier ingevoerd dat de data omzet naar een Excelbestand. Het codeerwerk is door één onderzoeker uitgevoerd. Dit heeft als voordeel

²⁷ Zie Rapport van de Speciale rapporteur aangaande extreme armoede en mensenrechten 'Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty', Study by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights and the Special Rapporteur on adequate housing, *Un Doc A/HRC/56/61/Add.3* (26 juni 2024), p. 3.

dat interpretatieverschillen van de verschillende variabelen tussen verschillende codeurs niet aan de orde zijn.

Nu is de hierboven beschreven typologie van de Speciale Rapporteurs niet zonder gebreken. Zo is sprake van overlap tussen de verschillende categorieën van gedragingen die de Speciale Rapporteurs opsommen (deze categorieën hebben wij vertaald naar subcategorieën voor het bestek van ons onderzoek). Vanwege die overlap hebben wij keuzes moeten maken voor wat betreft het categoriseren van specifieke APV-bepalingen die onder meerdere categorieën van de typologie kunnen vallen, omdat we ter voorkoming van dubbeltellingen een APV-verbod slechts onder één categorie wilden laten vallen. De via de systematische analyse van de verordeningen verkregen data zijn aan de hand van descriptieve statistiek geanalyseerd en de resultaten zijn in paragraaf 3 te vinden. Daarbij zijn waar mogelijk ook de toelichtingen bij de APV's betrokken.

Voor het onderzoek naar de handhaving gebruiken wij hoofdzakelijk data die zijn gepubliceerd door het CJIB. Voor de jaren 2013 tot en met 2024 publiceert het CJIB Excel-bestanden met daarin informatie over hoeveel strafbeschikkingen er zijn opgelegd voor specifieke feitcodes.²⁸ Ook is in die bestanden te vinden hoeveel strafbeschikkingen er per feitcode per gemeente jaarlijks zijn opgelegd. De feitcodes komen voor het grootste deel van de jaren overeen, maar sommige feitcodes komen alleen voor in een aantal jaren (bijvoorbeeld na aanpassing of introductie van een strafbepaling). Voor onze analyse hebben wij in de CJIB-bestanden alle unieke feitcodes uit de periode 2013-2024 geïdentificeerd. Het betrof 2.857 unieke feitcodes, die zien op tal van overtredingen.

Voor de criminalisering van dakloosheid zijn niet alle feitcodes relevant. De feitcodes die beginnen met F zijn gerelateerd aan overtredingen van een APV. Een voorbeeld is Feitcode F114B die ziet op 'De weg als slaappleats gebruiken'. Twee onderzoekers hebben handmatig voor alle bestaande feitcodes bepaald of zij relevant zijn in het kader van de criminalisering van dakloosheid, en zo ja, in welke categorie, van de door ons gebruikte typologie, de feitcode valt.²⁹ De data over deze 85 feitcodes zijn met behulp van descriptieve statistiek geanalyseerd. De resultaten van die analyse staan in paragraaf 4.

3 Verboden in lokale verordeningen

De analyse in deze paragraaf richt zich op bepalingen in de APV's van de 45 grootste gemeenten in Nederland. Tabel 1 geeft een overzicht van de resultaten per (sub)categorie. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de resultaten van de G4 en de resultaten van de G40. In de hiernavolgende paragrafen 3.1 t/m 3.7 worden de resultaten uit Tabel 1 geduid en wordt per categorie strafbaarstellingen toegelicht welke subcategorieën hieronder in het kader van dit onderzoek worden geschaard.

28 Zie <https://www.cjib.nl/over-ons/feiten-cijfers/jaarcijfers-feitgecodeerde-zaken>.

29 Wij hebben ervoor gekozen om feitcodes die specifiek zien op gedragingen in het openbaar vervoer en stations niet mee te nemen in onze analyse. Ook zijn feitcodes H200 of H205 die zien op burengerucht en geluidshinder voor omwonenden niet meegenomen. Deze uitgesloten verboden zijn namelijk niet te vinden in verordeningen, maar in het Wetboek van Strafrecht en het Besluit personenvervoer 2000.

Tabel 1 Resultaten analyse APV's G4 en G40 naar typologie Speciale Rapporteurs

Categorie	n (G4)	n (G40)	N	%
A: Status dakloze	0	0	0	0
B1: Verbod hinder gebouwen	4	41	45	100
B2: Verbod samenscholing/ongeregeldheden	4	41	45	100
B3: Verbod openbaar dronkenschap	4	41	45	100
B4: Verbod hinder openbare plaatsen	3	40	43	96
B5: Verbod wildkamperen	1	29	30	67
B6: Verbod slapen (in voertuigen) openbare weg	4	17	21	47
C1: Verbod wildplassen/poeppen	4	39	43	96
C2: Verbod zwerfafval	1	5	6	13
D: Bedelverboden	3	37	40	89
E1: Verbod optreden straatartiest zonder vergunning	4	39	43	96
E2: Verbod aanbieden diensten openbare weg	3	39	42	93
E3: Verbod spelen om geld openbare weg	3	7	10	22
E4: Verbod openbare fietsverkoop	2	4	6	13
F: Kraakverboden	0	0	0	0
G: Parkeerverboden	4	35	39	87

3.1 A. Bepalingen die de status van de 'dakloze' criminaliseren

De eerste categorie van bepalingen die de Speciale Rapporteurs noemen, ziet op de status van het dakloos zijn. Geen van de door ons onderzochte APV's kent anno 2024 een dergelijke bepaling. Een verklaring hiervoor is het schrappen van het landelijk verbod op landloperij in 2000 uit het Wetboek van Strafrecht. Wegens het vervallen van dit landelijk verbod, is het juridisch niet toegestaan om op lokaal niveau de status van daklozen, dus het dakloos-zijn, strafbaar te stellen omdat de lokale wetgever niet eenvoudig strafbaarstellingen in het leven kan roepen die de formele wetgever bewust uit het wetboek van strafrecht heeft gehaald.³⁰

3.2 B. Gedragsgebonden verbodsbepalingen

De tweede categorie betreft bepalingen die gedragsgebonden handelingen en activiteiten in het openbaar strafbaar stellen. De Speciale Rapporteurs noemen onder deze categorie handelingen als kamperen, slapen in het openbaar of het opzetten van een tent(enkamp), eten, wassen en baden in het openbaar, maar ook het veroorzaken van geluidsoverlast of het blokkeren van een weg. Vanwege het ruime bereik van deze categorie hanteren wij een nadere subcategorisering (zie de categorieën B1-B6 in Tabel 1).

³⁰ Zie J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 31-39.

Anno 2024 bevatten alle APV's van zowel de G4 als de G40 verboden die zien op hinderlijk gedrag in of bij gebouwen of ruimten (B1). De term 'hinderlijk' in categorie B1 is een tamelijk open norm. De toelichting op de APV Amsterdam vermeldt dat dergelijke open normen onvermijdelijk zijn omdat het praktisch onmogelijk is om alle gedragingen concreet op te kunnen sommen.³¹ Zo wordt in de Amsterdamse praktijk het wassen in het openbaar met een open geformuleerde bepalingen aangepakt.

Alle onderzochte APV's bevatten verboden ten aanzien van samenscholing en ongeregelde heden (B2). Het verbod op openbaar dronkenschap (B3) komt eveneens in alle 45 APV's voor. Met behulp van deze verboden zouden problemen kunnen worden aangepakt die zich voordoen 'op plaatsen waar groepen alcoholverslaafden, "zwervers", hangjongeren et cetera structureel met alcoholgebruik samenhangende overlast veroorzaken'.³²

Het verbod op hinderlijk gedrag op openbare plaatsen (B4) komt in drie van de vier APV's van de G4 voor. In de APV's van de G40 komen dit soort verboden veertig van de 41 keer voor. Alleen in de APV's van Amsterdam en Breda ontbreekt een dergelijk verbod. In de toelichting op de Rotterdamse APV wordt geëxpliciteerd dat op basis van dit verbod kan worden opgetreden tegen vormen van onnodige hinder of overlast, waaronder tegen "zwervers" die op bankjes liggen'.³³

De laatste twee subcategorieën in de B-categorie zien op slapen. Het is algemeen bekend dat sommige dakloze mensen bij gebrek aan een huis in tenten slapen of de nacht in de buitenlucht doorbrengen.³⁴ Categorie B5 gaat over bepalingen die het recreatieve nachtverblijf buiten kampeerterreinen (ook wel wildkamperen genoemd) verbieden. Een verbod op wildkamperen komt binnen de G4 alleen voor in de APV van de gemeente Rotterdam. Binnen de G40 kennen 29 van de 41 APV's dit verbod.

Categorie B6 ziet op bepalingen die slapen op de weg verbieden, waaronder het op bankjes, in parken, in portieken en in auto's langs de weg of op een parkeerterrein de nacht doorbrengen. Het verbod op slapen (in voertuigen) op de weg komt voor in alle APV's van de G4. Uit de toelichting van de APV Amsterdam blijkt dat het slaapverbod zich aldaar uitstrekt tot vaartuigen, "zodat kan worden opgetreden tegen het gebruik van pleziervaartuigen als slaappleaats door drugsverslaafden, 'zwervers' et cetera".³⁵ Binnen de G40 komt het verbod op slapen op de weg voor in zeventien van de 41 APV's. Enkele gemeenten hebben zowel wildkamperen als buitenslapen verboden: het gaat binnen de G4 om de gemeente Rotterdam en binnen de G40 om twaalf gemeenten. In zes van de zeventien gemeenten geldt dus geen verbod op wildkamperen, maar wel een verbod op slapen op de weg.³⁶ Bovendien variëren de bewoordingen in de verschillende verordeningen. Waar in sommige gemeenten alleen het 'slapen' is verboden, is in andere gemeenten zelfs 'liggen' strafbaar gesteld. In sommige gemeenten is zowel slapen

31 Zie Toelichting op artikel 2.18 APV Amsterdam (*Gemeentebblad* 2021, 175407).

32 Aldus de toelichting op artikel 2.17 APV Amsterdam (*Gemeentebblad* 2021, 175407).

33 Toelichting op artikel 2:470a APV Rotterdam (*Gemeentebblad* 2014, 3924). Deze zelfde toelichting is overigens van toepassing op de strafbaarstelling 'verboden gedrag in of bij gebouwen' (B1), zie Toelichting op artikel 2:49 in samenhang met artikel 2:47 APV Rotterdam (*Gemeentebblad* 2014, 3924).

34 Zie bijvoorbeeld J. van Heerde, 'Dakloos in een tentje bij Eindhoven: "Deze arbeidsmigranten kunnen nergens heen"', *Trouw* 23 juni 2022; C. Blok, 'Daklozen in de Kleine Spuikom in Vlissingen hebben tent weer opgezet: wat kan de gemeente doen?', *Provinciale Zeeuwse Courant* 30 oktober 2024.

35 Toelichting op artikel 2.20 APV Amsterdam (*Gemeentebblad* 2021, 175407).

36 Het betreft de gemeenten Delft, Haarlemmermeer, Leeuwarden, Lelystad, Tilburg en Zwolle.

als liggen verboden.³⁷ Tevens zijn er gemeenten, zoals Venlo, waar het verbod om op de weg te slapen pas van kracht wordt bij extreme vrieskou.³⁸

3.3 C. Regelgeving op het gebied van milieu

De derde categorie die de Speciale Rapporteurs beschrijven, betreft regelgeving op het gebied van milieu, volksgezondheid of afvalbeheer. Deze regelgeving verbiedt bijvoorbeeld het achterlaten van zwerfafval, de ongeautoriseerde inzameling van afval, in het openbaar koken, eten of drinken of het doen van de natuurlijke behoefte in het openbaar. Zoals in Tabel 1 is te zien, onderscheiden wij twee subcategorieën van bepalingen in de APV's die zien op verboden inzake milieu.

Ten aanzien van de eerste subcategorie (C1) blijkt dat alle APV's van de G4 wildplassen en -poepen verbieden. Binnen de G40 komt dit verbod voor in 39 van de 41 APV's. Enkel de gemeenten Lelystad en Gouda kennen een dergelijke verbodsbepaling in de APV niet.³⁹ Het is dus in 96% van de onderzochte gemeenten verboden om in het openbaar de behoefte te doen.

Onder de tweede categorie (C2) vallen verboden die zien op zwerfafval, maar ook op het verontreinigen van de weg en het water. Onder deze subcategorie zijn dus zowel bepalingen geschaard die expliciet zien op (het achterlaten van) zwerfafval, alsook bepalingen die 'afval en verontreiniging' strafbaar stellen. Een dergelijk verbod komt binnen de G4 alleen terug in de APV van Amsterdam. In de G40 wordt het verbod slechts vijf keer aangetroffen.⁴⁰ Dit betekent dat slechts dertien procent van de onderzochte gemeenten in de APV een dergelijke strafbaarstelling hebben opgenomen. Een verklaring voor deze bevinding is dat veel gemeenteraden ervoor hebben gekozen om dit gedrag strafbaar te stellen via afvalstoffenverordeningen.⁴¹

3.4 D. Bedelverboden

De volgende categorie (D) betreft de verboden die bedelen om geld of andere waardevolle zaken strafbaar stellen.⁴² Tabel 1 laat zien dat in drie van de vier APV's van de G4 en in 37 van de 41 APV's van de G40 een bedelverbod voorkomt. Dit betekent dat 89% van de 45 grootste gemeenten van Nederland een bedelverbod kent. Daarbij zij tevens opgemerkt dat het Besluit personenvervoer 2000 (Bp 2000) een bepaling bevat die bedelen in het openbaar vervoer strafbaar stelt.⁴³ Hoewel deze landelijke regelgeving buiten het bestek van dit onderzoek valt, vinden wij het volgende het vermelden waard. Recent onderzoek heeft aangetoond dat Utrecht, de enige

37 Bijvoorbeeld in de gemeenten Amstelveen, Breda, Delft en Haarlemmermeer.

38 Volgens de APV Venlo (*Gemeentebld* 2022, 85656) is daarvan sprake bij een gevoelstemperatuur van -10 of lager.

39 Zie art. 4:8 APV Lelystad 2021 (*Gemeentebld* 2024, 142448); vervallen, thans opgenomen in artikel 6.1 van de Verordening fysieke leefomgeving.

40 Het gaat om de APV's van Apeldoorn, Arnhem, Haarlemmermeer, Hilversum en Schiedam.

41 Dat is bijvoorbeeld het geval in de gemeenten Alphen aan den Rijn, Haarlem, Groningen en Lelystad. Deze verordeningen vallen buiten het bestek van dit onderzoek, maar kunnen wel worden meegenomen in een toekomstige analyse.

42 Zie Schipaanboord, Van Tongeren & Vols 2026 (*supra* noot 22).

43 Zie art. 52 lid 1 onder g Bp 2000.

gemeente binnen de G4 die geen lokaal bedelverbod in de APV heeft opgenomen, in de statistieken juist is oververtegenwoordigd als het gaat om strafbeschikkingen die zijn opgelegd op grond van het bedelverbod uit het Bp 2000.⁴⁴

3.5 E. Verboden informele arbeidsactiviteit

In de APV's is eveneens nagegaan in welke mate daarin bepalingen voorkomen die vormen van informele arbeidsactiviteit in het openbaar verbieden. De Speciale Rapporteurs noemen onder meer venten, straatverkoop en straathandel.⁴⁵

Alle APV's van de gemeenten binnen de G4 bevatten een bepaling die het optreden als straatartiest zonder vergunning verbiedt (E1). Voor de G40 geldt dat 39 van de 41 gemeenteraden een dergelijke verbodsbepaling hebben opgenomen in hun APV. In drie van de vier APV's van de G4 is een verbod op venten (E2) opgenomen; alleen de APV van Den Haag kent dit verbod niet. In de G40 komt het verbod in 39 van de 41 APV's voor.

Het verbod op spelen om geld op de openbare weg (E3) is eveneens in drie van de vier van de gemeenten van de G4 verboden. Ook hier geldt dat de APV van de gemeente Den Haag een dergelijke bepaling niet kent. Binnen de G40 komt dit verbod slechts zeven keer voor.⁴⁶ Binnen de G4 vermelden twee APV's een verbod op openbare fietsverkoop (E4);⁴⁷ ten aanzien van de middelgrote gemeenten uit de G40 is dit slechts in vier APV's het geval.⁴⁸

3.6 F. Kraakverboden

Evenals de eerste categorie bepalingen die de status van dakloos zijn strafbaar stelt, zijn anno 2024 geen kraakverboden terug te vinden in de lokale verordeningen. Dit is een logisch gevolg van het landelijk verbod op kraken dat door de Wet Kraken en Leegstand in 2010 is geïntroduceerd.⁴⁹ Het is daarom niet mogelijk om op lokaal niveau kraken strafbaar te stellen.⁵⁰

3.7 G. Parkeerverboden

Als laatste categorie criminaliserende regelgeving komen de parkeerverboden (G) aan bod. Bij deze categorie gaat het om verboden of tijdsbeperkingen ten aanzien van parkeren. Op deze wijze trachten gemeenteraden te voorkomen dat mensen een auto of camper langdurig ergens parkeren en dit voertuig als uitvalsbasis, opslagruimte of slaapplek gebruiken. Tabel 1 laat zien

44 Zie Schipaanboord, Van Tongeren & Vols 2026 (*supra* noot 22).

45 Zoals hiervoor aangeven zijn alle bepalingen die betrekking hebben op de afvalverzameling- en sortering wegens overlap met wat de Speciale Rapporteurs onder (C) aanhalen, voor het bestek van dit onderzoek door ons onder (C) meegenomen.

46 Het betreft de gemeenten Arnhem, Heerlen, Helmond, Schiedam, Tilburg, Venlo en Zwolle.

47 Het betreft de gemeenten Amsterdam en Utrecht.

48 Het gaat om de gemeenten Delft, Eindhoven, Groningen en Leiden.

49 Zie M. Vols, *Recht in de marge*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

50 Zie Brouwer & Schilder 2015 (*supra* noot 30), p. 31-39.

dat alle vier de APV's van de G4 een verbod op langdurig parkeren bevatten. Binnen de G40 bevatten 35 van de 41 APV's een dergelijk verbod.

Uit toelichtingen op de APV's blijkt dat een verbod op langdurig parkeren bijvoorbeeld voortkomt uit de wens om parkeerdruk op de openbare weg te voorkomen of om het ontsieren van het uiterlijk aanzien van de gemeente tegen te gaan.⁵¹ Dit neemt echter niet weg dat zulke verbodsbepalingen dakloze mensen onevenredig kunnen treffen. Doordat veel gemeenten een tijdsrestrictie van drie dagen aan het parkeren verbinden, wordt het dak- en thuislozen immers moeilijk(er) gemaakt om een langdurige verblijf- en slaapplek te creëren.

4 Handhaving met strafbeschikkingen

De voornoemde verbodsbepalingen kunnen op verschillende manieren worden gehandhaafd. Er is geen landelijke database waarin alle lokale handhavingsacties worden geregistreerd. Er zijn bovendien 'informele' vormen van handhaving die niet worden geregistreerd, zoals het waarschuwen, wegsturen of zelfs wegpesten van dakloze mensen.⁵² Daarnaast kan het gemeentebestuur de openbare ruimte zodanig inrichten dat het onaantrekkelijk wordt om daar (lang) te verblijven of te slapen.⁵³ Bestrafing door de strafrechter na overtreding van een bepaling uit de APV is de klassieke, formele vorm van handhaving.⁵⁴ Handhaving kan ook plaatsvinden via het opleggen van andere sancties, zoals het opleggen van een gebiedsverbod, een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang aan dakloze overtreders.⁵⁵ Registraties voor buitenslapen, drinken of plassen, kunnen bovendien meegenomen worden bij het aanvragen van een 'vertrekbesluit' bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.⁵⁶

In dit artikel richten wij ons op één specifieke, maar veelvoorkomende vorm van juridische handhaving, namelijk het opleggen van een strafbeschikking. Politieambtenaren of buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die een overtreding van een APV constateren, kunnen procesverbaal opmaken en een aankondiging van een strafbeschikking aanbieden.⁵⁷ Het CJIB ('Het Centraal Justitieel Incassobureau') – de landelijke instantie die de strafbeschikkingen int – publiceert jaarlijks de cijfers over het aantal opgelegde strafbeschikkingen. Wij hebben deze data verzameld en geanalyseerd en presenteren in deze paragraaf de resultaten. Zie Tabel 2 voor een overzicht.

51 Zie de toelichting op artikel. 5:6 APV Utrecht (*Gemeentebled* 2024, 519257).

52 Zie over 'pesten': 'Rapport wangedrag boa's Deventer: daklozen kleineren en collega's aan tafels boeien', NOS 19 mei 2025, beschikbaar via <https://nos.nl/artikel/2567992-rapport-wangedrag-boa-s-deventer-daklozen-kleineren-en-collega-s-aan-tafels-boeien>. Zie ook C. de Waard, 'Politie ontruimt daklozenkamp bij Papegaaisbolwerk', *Sleutelstad* 14 augustus 2025.

53 Dit staat bekend als *hostile architecture*. Zie Blok 2024 (*supra* noot 34).

54 Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 15 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3179; Rb. Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303, r.o. 7. Zie ook Schipaanboord, Van Tongeren & Vols 2026 (*supra* noot 22).

55 Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4936.

56 Zie T. van der Pal, 'Nederland zet steeds meer dakloze arbeidsmigranten het land uit. "Ja, dit is wel een bekende overlastgever"', *Trouw* 16 november 2025.

57 Het gaat om de regeling in art. 257b Wetboek van Strafvordering en het Besluit OM-afdoening. Zie M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

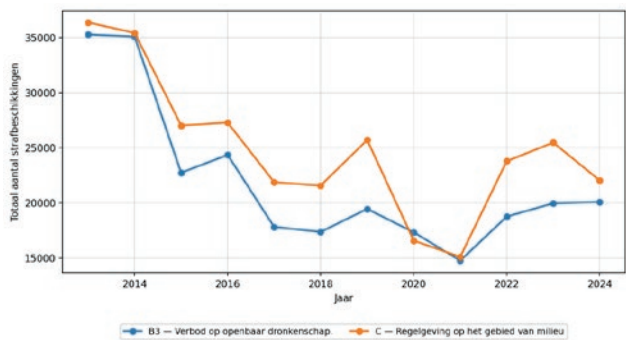
Tabel 2
 Categorieën, relevante feitcodes en aantal strafbeschikkingen

Categorie	Aantal relevante feitcodes	Totaal aantal opgelegde strafbeschikkingen
A: Status dakloze	0	0
B1: Verbod hinder gebouwen	4	56.522
B2: Verbod samenscholing/ongeregeldheden	9	20.540
B3: Verbod openbaar dronkenschap	5	262.847
B4: Verbod hinder openbare plaatsen	16	66.288
B5: Verbod wildkamperen	1	3.306
B6: Verbod slapen (in voertuigen) openbare weg	3	24.344
C: Regelgeving op het gebied van milieu	33	298.062
D: Bedelverboden	1	12.085
E: Verboden informele arbeidsactiviteit	9	7.842
F: Kraakverboden	0	0
G: Parkeerverboden	4	827
Totaal	85	752.663

4.1
 Handhaving over de jaren

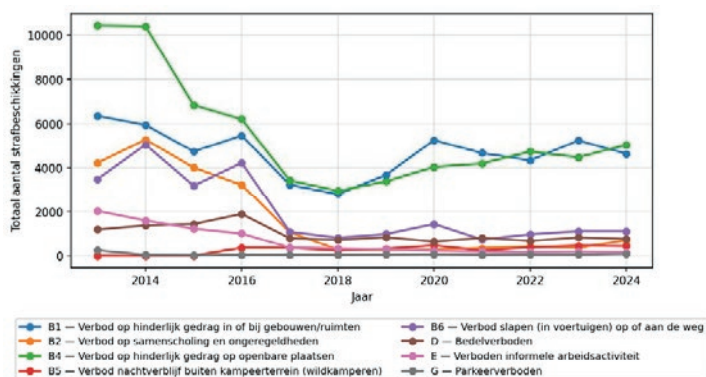
In de CJIB-data zijn geen feitcodes gevonden betreffende overtredingen van bepalingen die de status van ‘daklozen’ criminaliseren (categorie A) of die kraken verbieden (categorie F). Dit lag in de lijn der verwachtingen gezien het schrappen van het landelijk verbod op landloperij in 2000 en de introductie van het landelijk kraakverbod in 2010.

Voor twee categorieën zijn heel veel strafbeschikkingen opgelegd. Het gaat om verboden betreffende openbare dronkenschap (B3) en alle verboden die vallen onder regelgeving omtrent milieu (C). Nagenoeg elk jaar zijn meer dan 15.000 strafbeschikkingen opgelegd, maar de algemene trend is neerwaarts, met af en toe een opleving. Het blijft van belang op te merken dat niet al deze strafbeschikkingen aan dakloze mensen zijn opgelegd.



Figuur 1
 Strafbeschikkingen categorieën B3 en C

Het aantal strafbeschikkingen voor de overige categorieën van relevante verboden, geeft een iets gevarieerder beeld. Zo laat Figuur 2 zien dat het hoogste aantal strafbeschikkingen dat wordt opgelegd de overtreding van verboden betreft die zien op het tegengaan van hinder op openbare plaatsen (B4) of in of nabij gebouwen (B1). Het aantal strafbeschikkingen voor die categorieën in 2024 is ten opzichte van 2013 echter flink afgenomen: het gaat om een afname van ongeveer 52% voor strafbeschikkingen in categorie B4 en 27% voor strafbeschikkingen in categorie B1. Het aantal strafbeschikkingen voor overtredingen die zien op samenscholing en ongeregelde heden (B2) was in 2013 nog aanzienlijk, maar loopt in 2024 terug naar 714. Dat is een afname van 83%.



Figuur 2 Strafbeschikkingen categorieën B1, B2, B4-6, D, E en G

Hetzelfde beeld zien we terug ten aanzien van het aantal strafbeschikkingen voor slapen (in voertuigen) op of aan de weg (B6). Waar in het 'topjaar' 2014 nog 5.062 strafbeschikkingen worden opgelegd, loopt dit aantal terug naar 1.123 in 2024. Het gaat om een afname van bijna 78%. Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat er in 2014 geen aparte feitcode was voor wildkamperen (B5) en dat strafbeschikkingen voor wildkamperen tot 2016 ook onder de categorie B6 vielen. Het aantal strafbeschikkingen voor wildkamperen is na de introductie van een aparte feitcode echter relatief gering en schommelt elk jaar tussen de 200 en 450, dus het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat in 2013-2015 een groot deel van de strafbeschikkingen in categorie B6 zag op wildkamperen. De strafbeschikkingen in categorie B5 worden voornamelijk in toeristische gebieden aan de Zeeuwse kust en op de Waddeneilanden uitgeschreven, en lijken voornamelijk te zien op toeristen die buiten campingterreinen kamperen.⁵⁸

Het verschil in het aantal strafbeschikkingen voor buiten slapen (B6) tussen 2016 (4.239 strafbeschikkingen) en 2017 (1.097 strafbeschikkingen) is opmerkelijk. Daar is sprake van een afname van 74% in een jaar. In 2018 en verder neemt het aantal strafbeschikkingen in deze categorie eerst nog verder af en stijgt het in 2020 weer tot 1.450 strafbeschikkingen in dat jaar. In 2021 worden vervolgens flink minder strafbeschikkingen opgelegd dan in 2020: een afname van bijna 49% naar 744 wildslaapboetes. Vervolgens stijgt het aantal strafbeschikkingen weer tot 1.123 in 2024, wat een toename is van ongeveer 51% in een jaar tijd.

58 In de gemeenten Schouwen-Duiveland en Veere worden jaarlijks de meeste strafbeschikkingen vanwege wildkamperen uitgeschreven.

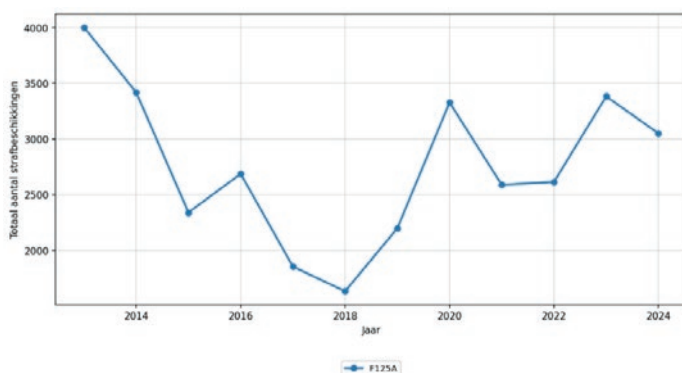
Het aantal strafbeschikkingen in de andere categorieën is in vergelijking met de reeds besproken categorieën (B en C) in absolute zin flink lager, maar nog steeds aanzienlijk. Zo ligt het aantal strafbeschikkingen voor bedelen (D) in 2024 op 775. Dat is een afname van 59% ten opzichte van het ‘topjaar’ 2016 waarin 1.902 strafbeschikkingen werden opgelegd. Een sterkere afname is te zien voor strafbeschikkingen voor informele arbeidsactiviteiten (E). Waar in 2013 nog 2.039 strafbeschikkingen werden opgelegd, is dit aantal teruggelopen naar ‘slechts’ 166 in 2024: een afname van bijna 92%.

Het aantal strafbeschikkingen ten aanzien van parkeerverboden die relevant zijn voor de criminalisering van dakloosheid (G) is in de hele periode 2013-2024 relatief laag geweest. Gemiddeld werden 68 strafbeschikkingen per jaar uitgedeeld. In 2013 ging het om het hoogste aantal (247) en in 2024 lag het aantal ongeveer 64% lager (89 strafbeschikkingen).

4.2 Specifieke feitcodes

Het gebruik van de algemene categorieën kan het beeld van de handhaving wat vertekenen: niet alle verboden in de categorieën zien uitsluitend op gedrag van dakloze mensen, en niet alle overtredingen zullen worden begaan door alle dakloze mensen. Wij hebben daarom enkele specifieke feitcodes gedetailleerder geanalyseerd.

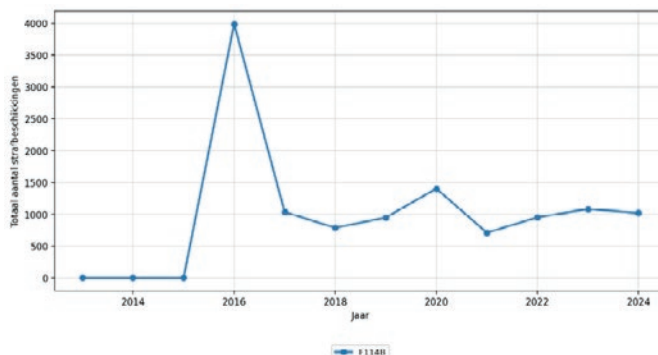
De eerste feitcode die wij meer gedetailleerd onder de loep nemen is F125A (deze valt onder categorie B1). Die feitcode ziet op het zich zonder redelijk doel in een portiek, poort, raamkozijn of drempel ophouden, zitten of liggen. Het ligt voor de hand dat dakloze mensen dit gedrag (bovengemiddeld) zullen vertonen, omdat zij geen andere plek hebben om te rusten of de dag en nacht door te brengen.⁵⁹ Figuur 3 laat zien dat het aantal strafbeschikkingen voor dit specifieke gedrag doorgaans tamelijk hoog ligt, maar dat het fluctueert. Het valt op dat het aantal strafbeschikkingen in 2013 nabij de 4.000 ligt, vervolgens flink afneemt, en vervolgens in 2020 weer een niveau van net onder de 3.500 bereikt. In de coronajaren neemt het aantal strafbeschikkingen weer wat af, maar vervolgens blijft het aantal boven de 3.000 liggen.



Figuur 3 Strafbeschikkingen voor zonder redelijk doel in portiek, poort, raamkozijn of drempel ophouden, zitten of liggen

⁵⁹ Zie K. de Jong, ‘Overlast door daklozen loopt uit de hand: ‘Ze bedreigen ons’’, *Omroep Gelderland* 5 maart 2025, via <https://www.gld.nl/nieuws/8277977/overlast-door-daklozen-loopt-uit-de-hand-ze-bedreigen-ons>.

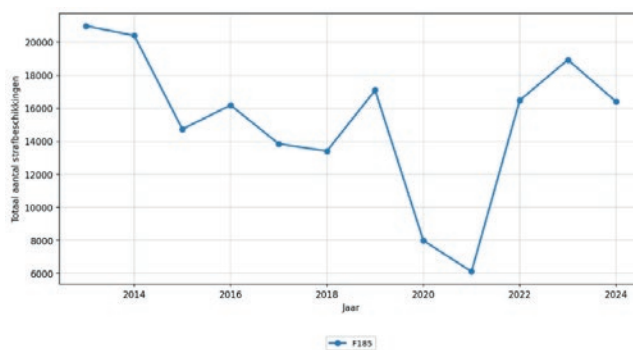
De tweede specifieke feitcode betreft F114B. Deze feitcode ziet op buiten slapen, meer in het bijzonder de weg als slaapplek gebruiken, en valt onder categorie B6. Figuur 4 laat zien hoe vaak een strafbeschikking ten aanzien van die gedraging gedurende de jaren is opgelegd.



Figuur 4 Strafbeschikkingen voor de weg als slaapplek gebruiken

Het blijkt dat de feitcode in 2016 is geïntroduceerd en in dit jaar gelijk tot een recordaantal strafbeschikkingen leidde. Het aantal opgelegde strafbeschikkingen daalt vervolgens flink, en schommelt tot 2024 rond de 1.000 per jaar.

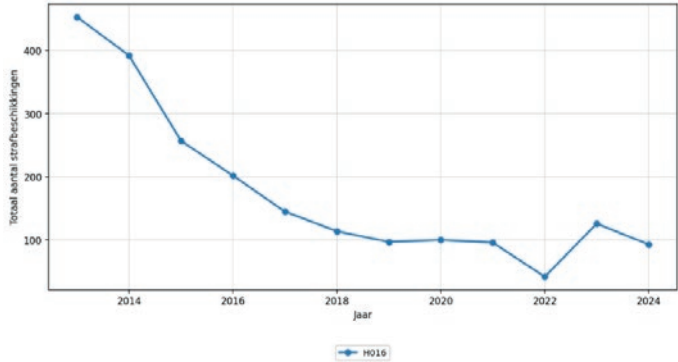
Een andere specifieke feitcode (F185) ziet op het binnen de bebouwde kom buiten daarvoor bestemde plaats de behoefte doen (categorie C). Het aantal opgelegde strafbeschikkingen voor deze gedraging ligt flink hoog. We zien in Figuur 5 dat zelfs in de coronajaren 2020 en 2021 er nog meer dan 6.000 strafbeschikkingen per jaar zijn opgelegd vanwege wildplassen en -poepen. In de andere jaren ligt dat aantal zelfs fors hoger.



Figuur 5 Strafbeschikkingen voor binnen de bebouwde kom buiten daarvoor bestemde plaats de behoefte doen

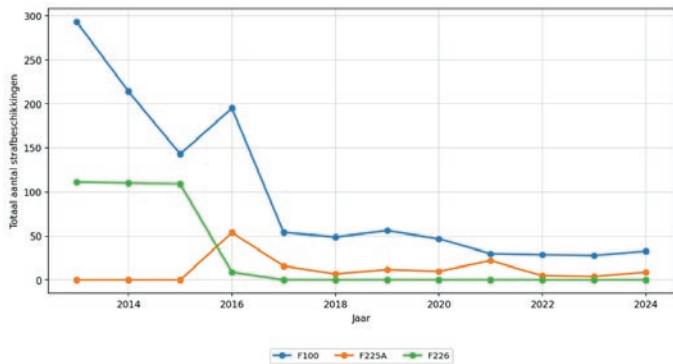
Het is natuurlijk van belang om (nogmaals) te benadrukken dat deze strafbeschikkingen zeer waarschijnlijk (lang) niet allemaal aan dakloze mensen worden opgelegd. Ook andere overtreders (zoals uitgaanspubliek) worden waarschijnlijk geregeld geconfronteerd met een dergelijke strafbeschikking.

Figuur 6 gaat over feitcode H016, die ziet op het doorzoeken en verspreiden van afvalstoffen of inzamelmiddelen die gereed staan ter inzameling. Deze feitcode valt onder categorie C. Ook ten aanzien van deze gedragingen is sprake van een gering en afnemend aantal jaarlijks opgelegde strafbeschikkingen.



Figuur 6 Strafbeschikkingen voor doorzoeken of verspreiden afval

In Figuur 7 laten we de ontwikkeling zien van het aantal strafbeschikkingen ten aanzien van informele arbeidsactiviteiten (E). Het gaat om strafbeschikkingen opgelegd voor het optreden als artiest, fotograaf, tekenaar of filmoperateur waar dat niet is toegestaan (F100), het venten op door het college van burgemeester en wethouders aangewezen (verboden) openbare plaatsen (F225A) en het (ver)kopen van fietsen en dergelijke anders dan vanuit rijwieldetailhandelsbedrijven (F226). Wederom is de trend dalend en het aantal opgelegde strafbeschikkingen, zeker de laatste zes jaren, zeer gering.



Figuur 7 Strafbeschikkingen informele arbeidsactiviteiten

5 Discussie

Onze analyse laat een wisselend beeld van lokale criminalisering van dakloosheid zien. Ten aanzien van de zeven categorieën van criminaliserende wetgeving die de Speciale Rapporteurs onderscheiden, valt op dat in de onderzochte APV's geen bepalingen te vinden zijn die de status van daklozen en krakers criminaliseren. Dit valt goed te verklaren in het licht van het komen te vervallen van het landelijk verbod op landloperij in het Wetboek van Strafrecht in 2000, en het inwerkingtreden van het landelijk kraakverbod met de Wet Kraken en Leegstand in 2010.

Als we de strafbaarstellingen voor de vijf overgebleven categorieën bekijken, dan valt een vrij repressief beeld op. Gemeenteraden maken in grote mate gebruik van hun wetgevende bevoegdheid om gedragingen in hun gemeente via de APV strafbaar te stellen. Wij onderscheiden veertien subcategorieën of typen gedragingen die op lokaal niveau strafbaar kunnen zijn gesteld. Ten aanzien van deze veertien subcategorieën zijn 'slechts' drie typen gedragingen in alle onderzochte gemeenten strafbaar gesteld. Het betreft de verboden op hinder in en rondom gebouwen, samenscholing en ongeregelde heden, en openbaar dronkenschap. Wat betreft de andere subcategorieën lijken flink wat regionale verschillen te bestaan in de mate van lokale criminalisering van dakloosheid. Vooral verboden die zien op zwerfaval en informele arbeidsactiviteiten lijken minder geregeld voor te komen in de APV's. Het is echter mogelijk dat deze verboden in andere verordeningen toch van kracht zijn in de gemeenten.

Uit de CJIB-data blijkt dat voor de meerderheid van de besproken feitcodes een dalende trend van het aantal strafbeschikkingen waarneembaar is. Daaruit valt echter niet af te leiden dat dakloze mensen ook minder strafbeschikkingen opgelegd hebben gekregen. Het is denkbaar dat vanwege specifiek handhavingsbeleid het aantal strafbeschikkingen aan dakloze mensen juist gelijk is gebleven of is toegenomen, maar dat niet-dakloze mensen juist minder strafbeschikkingen hebben gekregen. Een contra-indicatie voor de stelling dat dakloze mensen juist meer strafbeschikkingen hebben gekregen, is echter dat ook het aantal strafbeschikkingen voor specifiek op dakloze mensen ziende categorieën, zoals buiten slapen (B5-6) en bedelen (D), is afgenomen. Ook het aantal strafbeschikkingen voor andere in paragraaf 4.2 sterk aan dakloosheid te relateren feitcodes, is vaak afgenomen.

Het blijft de vraag wat deze afname van het aantal aan criminalisering van dakloosheid te relateren strafbeschikkingen kan verklaren. Een mogelijke verklaring is dat het OM als beleid voert om gedaagden zonder postadres te dagvaarden in plaats dat een strafbeschikking wordt opgelegd. Dit valt af te leiden uit een recent vonnis van de rechtbank Midden-Nederland.⁶⁰ Toch zijn er nauwelijks uitspraken over overtreding van voornoemde verboden door dakloze mensen in de gepubliceerde jurisprudentie te vinden.

Een andere mogelijke verklaring is dat het kleiner wordend aantal strafbeschikkingen het gevolg is van een dalend aantal dakloze mensen dat op straat verblijft en slaapt. Deze groep wordt in de praktijk zeer waarschijnlijk het meest met de verboden en handhaving geconfronteerd. Hoewel uit diverse metingen blijkt dat het totaal aantal dakloze mensen de afgelopen

⁶⁰ Zie Rechtbank Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303, r.o. 7. In deze laatste uitspraak werd het Openbaar Ministerie overigens niet-ontvankelijk verklaard vanwege "evidente onevenredigheid van de vervolgingsbeslissing". Volgens de kantonrechter had "geen redelijk denkend lid van het Openbaar Ministerie (...) kunnen oordelen dat met die vervolging nog enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn" om een dakloze man te dagvaarden ter zake van buitenslapen (zie r.o. 17).

jaren flink is toegenomen,⁶¹ lijkt het aantal 'buitenslapers' in de onderzochte periode te schommelen. In het eerste decennium van deze eeuw is dit waarschijnlijk het gevolg geweest van het 'Plan van Aanpak maatschappelijke opvang' dat in 2006 van kracht werd.⁶² Het doel van dit plan was onder andere het aantal buitenslapers en 'chronische dakloosheid' in de grote steden met behulp van een persoonsgerichte aanpak fors te verminderen. In 2014 werd geconcludeerd dat deze aanpak succesvol is geweest.⁶³ In meer recente jaren lijkt het aantal buitenslapers juist weer toe te nemen.⁶⁴

Anno 2025 is de omvang van de groep dakloze mensen die in de buitenruimte verblijft in absolute zin nog steeds tamelijk groot. Toch gaat het hier om een minderheid van het totaal aantal dakloze mensen. Uit een recente ETHOS-telling in 57 gemeenten bleek 10% van de getelde dakloze mensen te verblijven in de openbare ruimte. De grootste groep dakloze mensen (31% van het totaal) verbleef bij familie, vrienden of derden.⁶⁵ In diverse gemeenten (onder meer Amsterdam, Utrecht en Groningen) wordt recentelijk echter gewezen op een groeiend aantal buitenslapers.⁶⁶ De recente groei van het aantal buitenslapers zou kunnen verklaren dat uit politiedata blijkt dat het aantal meldingen vanwege 'overlast door zwervers' juist de laatste jaren weer flink toeneemt. Een grote(re) meldingsbereidheid zou overigens ook van invloed kunnen zijn op het gestegen aantal politiemeldingen. Het is daarmee de vraag of de afname van het aantal strafbeschikkingen zich in de komende jaren voortzet.

Een andere mogelijke verklaring voor het dalend aantal, aan criminalisering van dakloosheid te relateren, opgelegde strafbeschikkingen, is dat het streng beboeten van bepaalde overtredingen een zodanige prikkel heeft gegeven dat (dakloze) overtreeders niet langer, of in ieder geval veel minder, buiten slapen, in een portiek zitten, als straatartiest optreden of bedelen. Het is voorstelbaar dat zij vanwege de strenge handhaving geen, of juist andere overtredingen begaan. Het kan ook zijn dat dakloze mensen voor andere overtredingen worden beboet dan de overtredingen die hierboven zijn besproken. Zo kan het handhavingsbeleid van politie, gemeenten en opsporingsambtenaren veranderd zijn, waardoor de focus op andere type overtredingen is komen te liggen.⁶⁷ Reden voor deze herprioritering zou de recente maatschappelijke en politieke ophef over buitenslaap- en bedelboetes kunnen zijn. Een andere verklaring kan zijn dat mensen zich verplaatsen naar gebieden waar minder wordt gecontroleerd. Dit zouden zowel verplaatsingen naar een nabijgelegen gemeente kunnen betreffen waar het verbod bijvoorbeeld niet geldt, maar

61 CBS 2025 (*supra* noot 1), Kuijpers, Schel, Scheepers & Smeekens 2025 (*supra* noot 2).

62 Zie M. Tuynman & M. Planije, *Het kan dus!*, Utrecht: Trimbos 2014.

63 Tuynman & Planije 2014 (*supra* noot 62).

64 Zie bijvoorbeeld <https://straatconsulaat.nl/in-de-media/het-aantal-buitenslapers-in-en-rond-groningen-neemt-hard-toe-sloppenwijkje-in-het-bos/> en Ombudsman Rotterdam-Rijnmond, 'Integrale aanpak dak- en thuisloosheid met focus op buitenslapers', via <https://orr.nl/web/uploads/2025/07/Voor-print-Integrale-Aanpak-Dak-en-thuisloosheid-met-focus-op-buitenslapers-kaders-en-richting.pdf>.

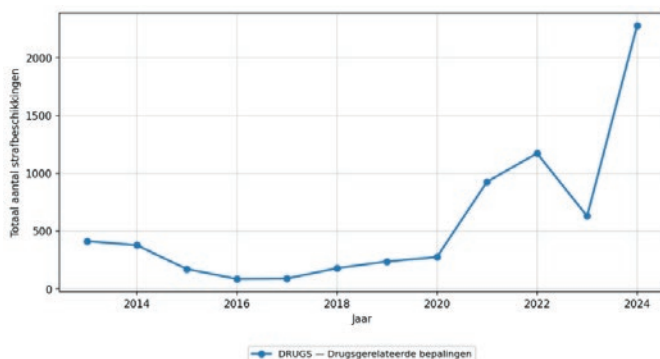
65 Zie Kuijpers e.a. (*supra* noot 2), p. 10.

66 Zie bijvoorbeeld W. Groeneveld, 'Het aantal buitenslapers in en rond Groningen neemt hard toe: sloppenwijkje in het bos', *Sikkom* 25 juli 2024, via <https://sikkom.nl/stadsontwikkeling/Het-aantal-buitenslapers-in-en-rond-groningen-neemt-hard-toe-sloppenwijkje-in-het-bos-4425881.html>; De Utrechtse Internet Courant, 'Aantal buitenslapers in Utrecht neemt toe' 2 oktober 2024, via <https://www.duic.nl/algemeen/aantal-buitenslapers-in-utrecht-neemt-toe/>; G. de Swarte, 'Amsterdam heeft dubbel zoveel buitenslapers', *De Regenboog.org* 8 oktober 2025, via <https://www.deregenboog.org/nl/nieuws/amsterdam-heeft-dubbel-zoveel-buitenslapers>.

67 Dit is onder andere het geval in Hongarije: zie Kunos 2025 (*supra* noot 19), p. 137.

ook verplaatsingen naar randen van of gebieden in gemeenten waar het buitenslapenverbod minder strikt wordt gehandhaafd.⁶⁸

Het handhavingsbeleid kan zich bovendien in de loop van de jaren meer hebben gericht op de handhaving van verboden rondom bijvoorbeeld drugsoverlast in plaats van handhaving van verboden rondom buiten slapen, straatoptredens en bedelen. Figuur 8 laat zien dat het aantal strafbeschikkingen voor druggerelateerde verboden uit de APV's volgens de CJIB-data de laatste jaren flink is toegenomen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke verklaringen gegeven kunnen worden voor deze sterke toename in handhavingsacties op het gebied van lokale drugsgelateerde verboden.



Figuur 8 Strafbeschikkingen voor drugsgelateerde APV-overtredingen

Een andere mogelijke verklaring voor het afnemen van het aantal strafbeschikkingen betreft de inzet van andere handhavingsmiddelen dan strafbeschikkingen in het geval van dakloze overtreders. Uit onderzoek blijkt dat burgemeesters uit grotere gemeenten zeer geregeld gebiedsverboden opleggen aan dakloze overtreders.⁶⁹ Er wordt dan niet (alleen) gekozen voor een strafbeschikking, maar voor de oplegging van deze herstelsanctie. Op basis van het gebiedsverbod is het de dakloze persoon verboden zich te bevinden in het vastgestelde gebied waar zij bijvoorbeeld overlast veroorzaakten. Veelal zijn zij echter van dit gebied afhankelijk voor toegang tot opvang en zorg. Overtreding van het verbod is een misdrijf in de zin van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht en kan ernstige consequenties tot gevolg hebben.⁷⁰ Het is mogelijk

68 Hoewel het aantal strafbeschikkingen voor het zonder redelijk doel ophouden in portieken, poorten, raamkozijnen en drempels na een flinke afname na 2013 in 2020 weer in de buurt komt van het niveau van 2013, is het aantal strafbeschikkingen voor de weg als slaapplek gebruiken aanzienlijk afgenomen. Dit laatste betreft de gedraging die onder feitscode F114b wordt beboet. Van Rooy (zie <https://merelvanrooy.substack.com/p/opnieuw-meer-boetes-voor-slapende>) concludeert in een bijdrage van maart 2026 dat in 2025 een groei waarneembaar is van het aantal boetes uitgedeeld ten opzichte van het jaar ervoor. Het jaar 2025 valt buiten het bestek van ons onderzoek, maar het is zondermeer een interessante bevinding en een niet eenvoudig te verklaren stijging in het licht van alle maatschappelijke ophef, zoals Van Rooy ook reeds beargumenteerde.

69 Zie C. Boxum e.a., *OOV-monitor, editie 2024*, Groningen: Pro Facto 2025, p. 10-12; Schipaanboord & Vols 2024 (*supra* noot 23).

70 Zoals plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Zie hieromtrent A.E. Schipaanboord & M. Vols, 'Overlast veroorzaakt door daklozen en de wet MBVEO', CCV 10 maart 2024, via <https://hetccv.nl/themas/veilige-woonleefomgeving/overlast-veroorzaakt-door-daklozen-en-de-wet-mbveo/>.

dat binnen het handhavingsbeleid in recente jaren meer wordt ingezet op deze herstelsancties dan op strafbeschikkingen. Een gebiedsverbod is waarschijnlijk veel ingrijpender voor de dakloze overtreder dan een strafbeschikking.

Een meer technische verklaring voor het dalend aantal strafbeschikkingen is dat gemeenten mogelijk niet langer gebruikmaken van de strafbeschikking, maar besluiten om een 'bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' (BBo) als bedoeld in art. 154b Gemeentewet op te leggen in het geval van overtredingen van de APV. In dat geval int de CJIB de boete niet, maar doet het gemeentebestuur dat zelf. In 2012 bleek uit onderzoek dat de BBo in geen enkele gemeente was ingevoerd, en dat in zeker 270 gemeenten strafbeschikkingen konden worden opgelegd.⁷¹ Nadien is geen onderzoek meer verricht naar het aantal gemeenten dat voor de BBo heeft gekozen. Uit een korte online verkenning blijkt dat in ieder geval de gemeente Den Haag sinds 2016 gebruikmaakt van de BBo.⁷² Enkele andere gemeenteraden hebben sinds 2023 een verordening over de BBo ingesteld. Het gaat in elk geval om de gemeenten Amsterdam,⁷³ Breda,⁷⁴ Stichtse Vecht,⁷⁵ Vlaardingen,⁷⁶ Vlieland,⁷⁷ en Zwijndrecht.⁷⁸ Soms sluiten deze verordeningen het opleggen van bestuurlijke boetes voor verboden zoals hierboven besproken, zoals het bedelverbod, expliciet uit.⁷⁹ Andere verordeningen beperken zich tot overtredingen van de Afvalstoffenverordening.⁸⁰

Het aantal opgelegde bestuurlijke boetes vanwege overlast in de openbare ruimte is niet in de CJIB-data te vinden. Bestudering van de CJIB-data zal dus een ietwat vertekend beeld van de (bestraffende) handhaving tegen dakloosheid geven, zeker als meer gemeenten kiezen voor de invoering van de BBo. Het is van belang om te vermelden dat politieambtenaren in de betreffende gemeenten nog steeds een strafbeschikking kunnen aankondigen, en dat deze strafbeschikkingen in de gemeenten die kiezen voor de BBo dus ook in de CJIB-data zullen blijven voorkomen.

6 Conclusie

In de voorgaande paragraaf hebben wij de belangrijkste bevindingen reeds samengevat en kritisch beschouwd. Dat gaan wij hier niet uitgebreid overdoen. Kortgezegd toont ons onderzoek aan dat dakloosheid anno 2024 in Nederland op lokaal verbodsniveau volop is gecriminaliseerd. Er zijn regionale verschillen, maar in de grote Nederlandse gemeenten bevatten alle APV's bepalingen die dakloosheid criminaliseren. Sommige verboden zijn heel duidelijk gericht op het weren van (overlast door) dakloze mensen: zo bevat meer dan de helft van de onderzochte

71 Zie S. Flight, A. Hartmann & O. Nauta, *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast*, Amsterdam: DSP-groep 2012, p. 29.

72 Zie Verordening bestuurlijke boete overlast openbare ruimte Den Haag 2023.

73 Zie Verordening Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte.

74 Zie Verordening Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte Breda 2020.

75 Zie Verordening Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte Stichtse Vecht 2024.

76 Zie Verordening bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte Vlaardingen.

77 Zie Verordening bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte gemeente Vlieland 2025.

78 Zie Verordening Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte Zwijndrecht 2023.

79 Zie art. 2 van de APV van de gemeente Stichtse Vecht.

80 Zie art. 1 van de APV van de gemeente Zwijndrecht.

APV's verboden ten aanzien van slapen in de openbare ruimte of wildkamperen. Ook bedelen is in de grote meerderheid van de gemeenten verboden. Andere verbodsbepalingen noemen dakloosheid doorgaans niet expliciet, maar worden wel gebruikt om overlast van dakloze mensen aan te pakken. Zo bevatten nagenoeg alle APV's verboden op het gebied van hinder op straat of rond gebouwen.

Op handhavingsniveau zien wij dat verschillend wordt opgetreden tegen overtreding van de verboden. Voor sommige verboden lijkt fors ingezet te worden op handhaving: het aantal strafbeschikkingen voor bijvoorbeeld openbare dronkenschap ligt flink hoog, al blijft onduidelijk hoe vaak vanwege deze overtreding handhavend wordt opgetreden jegens dakloze mensen. Voor andere verboden (die zien op bedelen en buiten slapen) ligt het aantal strafbeschikkingen lager, maar ook ten aanzien van deze strafbepalingen wordt tamelijk actief gehandhaafd. Een interessante bevinding is dat de afgelopen jaren over de gehele linie minder strafbeschikkingen worden opgelegd ter zake van de gedragingen die onder de typologie van de Speciale Rapporteurs vallen, en daarmee in verband worden gebracht met de criminalisering van dakloosheid. Deze afname betekent echter niet dat dakloze mensen per definitie minder vaak worden gesanc-tioneerd. De rol die variatie in (lokaal) handhavingsbeleid hierin speelt is niet onderzocht.

De bevindingen in dit paper nodigen uit tot het doen van vervolgonderzoek om variatie tussen gemeenten in kaart te brengen. Interessant is te verkennen wat factoren zijn die hebben bijgedragen aan een plaatselijke afname of toename van het aantal opgelegde strafbeschikkingen. Daarnaast kan het vergelijken van de (lokale) Nederlandse situatie met andere landen bijdragen aan een beter begrip van hoe en waarom (overlast gerelateerd aan) dakloosheid persisteert. Tevens kan een dergelijke rechtsvergelijking verhelderen voor welke uitdagingen landen staan om een effectief systeem te ontwikkelen om dakloze mensen te ondersteunen.

Het forse aantal opgelegde strafbeschikkingen staat op gespannen voet met de ambities van de Nederlandse overheid om in 2030 dakloosheid volledig uitgebannen te hebben,⁸¹ en het aantal mensen dat in armoede leeft te halveren ten opzichte van 2015.⁸² Een streven dat wij prijzenswaardig vinden, maar waarbij wij twijfelen aan de haalbaarheid ervan gezien de jarenlange verschraling van sociale voorzieningen en opvangmogelijkheden, en de beperkt beschikbare woonruimten en financiële middelen om het woonprobleem adequaat te kunnen adresseren.

Vanuit mensenrechtelijk perspectief kijken wij met spanning naar de ontwikkelingen in Straatsburg. Het EHRM zou in toekomstige procedures navolging kunnen geven aan de *Lăcătuș*-uitspraak uit 2021. In dit arrest werd geoordeeld dat de handhaving van een algeheel lokaal bedelverbod strijdig was met art. 8 EVRM.⁸³ In de meer recente ontvankelijkheidsbeslissing *Dian t. Denemarken* sloeg het EHRM echter een meer terughoudende toon aan. In die zaak leverde volgens het Hof de handhaving van een bedelverbod geen schending van art. 8 EVRM op.⁸⁴ Tot op heden is er in Nederland nog niet geprocedeerd over de mensenrechtelijke houdbaarheid van lokale (bedel)verboden, al oordeelden Ganty en Quispel in een recent media-optreden bij Argos dat meerdere gemeenten vanwege de Europese jurisprudentie de in hun ogen te ruim

81 Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een Thuis, 2022, p. 29.

82 *Kamerstukken II*, 2021/22, 24515, nr. 643.

83 EHRM 19 april 2021, 14065/15 (*Lăcătuș/Zwitsersland*) Ganty 2021 (*supra* noot 22); Ploszka 2024 (*supra* noot 22); Schipaanboord, van Tongeren & M. Vols 2026 (*supra* noot 22), p. 59-76.

84 Zie EHRM 21 mei 2024, 44002/22 (*Dian/Denemarken*).

opgestelde bedelverboden moeten aanpassen.⁸⁵ Het is maar zeer de vraag of alle door ons geïdentificeerde lokale verboden voor de nationale en Europese rechter stand zullen houden. Een meer recente uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten waarin werd geoordeeld dat Frankrijk het Europees Sociaal Handvest schendt door op lokaal niveau armoede en bedelarij te criminaliseren biedt eveneens hoop.⁸⁶ Waarschijnlijk helpen rechterlijke veroordelingen bij het uitoefenen van druk op (lokale) overheden om te zoeken naar menswaardige oplossingen en alternatieven voor onze dakloze medemens en zo te kunnen voldoen aan de door de overheid zelf opgestelde doelstellingen.

In dat verband is hoopvol dat de rechtbank Midden-Nederland onlangs het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaarde in de vervolging van een persoon die bij station Utrecht Centraal lag te slapen en daarmee de APV zou hebben overtreden. Volgens de rechter is geen sprake van 'een afweging over de nut en noodzaak van de strafvervolgung'.⁸⁷ De rechtbank vervolgt: 'Dat gaat geheel voorbij aan de bedoeling van de lokale regelgever en aan de hiervoor geschetste maatschappelijke en bestuurlijke context. Bovendien belast het de schaarse zittingsruimte van de kantonrechter.'⁸⁸

Ook andere signalen zijn hoopvol. Wij constateren niet alleen een daling in het aantal opgelegde strafbeschikkingen over de afgelopen twaalf jaren, maar ook een toenemende verontwaardiging en onbegrip over het boetebeleid aangaande dakloze mensen. Het debat hierover heeft ertoe geleid dat recentelijk in sommige gemeenten is besloten tot afschaffing van bepaalde verboden en in andere gemeenten niet langer wordt gehandhaafd op die verboden.⁸⁹ Toekomstig onderzoek zal moeten aantonen of deze voorzichtige trend zich zal voorzetten.

85 Zie J. van Staalduine 'Nederlandse steden overtreden met bedelverbod Europese regels' 18 december 2025, via <https://argos.vpro.nl/artikelen/bedelverbod-van-zeven-nederlandse-steden-overtreedt-europese-regels>.

86 ECSR 5 maart 2026, complaint number 224/2023 (*Feantsa e.a./Frankrijk*) (*supra* noot 11).

87 Rb. Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303.

88 Rb. Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303.

89 Zie bijvoorbeeld J. van Raalte, 'Leiden schrappt verbod op bedelen en buiten slapen voor daklozen', *Trouw* 28 mei 2025; J. van Loo, 'Bedelverbod in Zwolle blijft voorlopig van kracht ondanks andere wens van gemeenteraad', *De Stentor* 11 februari 2025.