



PER AANGETEKENDE POST

Gemeente Utrecht
t.a.v. de burgemeester, het college van burgemeester en
wethouders en de raad
Stadsplateau 1
3521 AZ UTRECHT

Burgerweeshuispad 201
Postbus 75084
1070 AB Amsterdam

T +31 20 577 1771
F +31 20 577 1775

TEVENS PER E-MAIL

bestuurscommunicatie@utrecht.nl
secretariaatburgemeester@utrecht.nl
griffie.gemeenteraad@utrecht.nl
raadsleden@utrecht.nl

Datum 15 april 2025

Onze ref. M43842187/1/20782705

mr. J.E. van Uden
E Jasper.vanUden@debrauw.com
T +31 20 577 1576

mr. R. Beets
E rbeets@pilp.nu
T +31 20 261 0191

Secretariaat
T +31 20 577 1804

Betreft: Verzoek om overleg – Beboeten van dakloze mensen voor slapen op straat

Geachte burgemeester, college en raad van de gemeente Utrecht,

Het aantal dakloze mensen in de gemeente Utrecht neemt toe.¹ Deze groep mensen loopt het risico te worden beboet als zij – noodgedwongen – de nacht doorbrengen op straat. Deze boetes voor 'het liggen of slapen op of aan een openbare plaats' kunnen worden opgelegd op grond van artikel 2:31 van de plaatselijke Algemene Plaatselijke Verordening ("APV"). Dit gebeurt in de praktijk ook. Halverwege 2024 hadden opsporingsambtenaren en toezichthouders in de gemeente Utrecht al 178 boetes uitgeschreven voor een overtreding van artikel 2:31 van de APV.² Deze mensonterende situatie dient te worden beëindigd.

Het beboeten van dakloze mensen omdat zij op straat liggen of slapen is onbeschaafd, onwenselijk en onmenselijk. Het is om die reden ook in strijd met fundamentele

¹ Raadsbrief 1 oktober 2024, p. 1.

² Motie BIJ1 11 juli 2024, 'Stop beboeten van buiten slapen', p. 1. Volgens de motie betreft dit gegevens van 28 juni 2023 tot en met 27 juni 2024.

mensenrechten die zijn vastgelegd in de Grondwet en diverse internationale verdragen. De toepassing van artikel 2:31 van de APV bij dakloze mensen is dus niet alleen moreel zeer onrechtvaardig; het is ook onrechtmatig.

Stichting GOUD maakt zich hard voor eenieder zonder dak of thuis en bevordert de destigmatisering van dakloosheid. Zij vraagt in dat verband al langere tijd aandacht bij de gemeente Utrecht voor de gevolgen voor dakloze mensen van (dreigende) handhaving op grond van artikel 2:31 van de APV. Zo heeft Stichting GOUD haar zorgen daarover doorlopend aan de orde gesteld tijdens het periodieke signalenoverleg. Daarnaast heeft zij tijdens de raadsinformatiebijeenkomst van 8 oktober 2024 opgeroepen tot het niet langer beboeten van dakloze mensen omdat zij op straat liggen of slapen.

Op 23 januari 2025 heeft de raad, naar aanleiding van een (amendement op een) motie van BIJ1 om het desbetreffende artikel in de APV te schrappen, gedebatteerd over dit onderwerp. Uiteindelijk was er één stem te weinig om de motie aan te nemen. De raad heeft er dus voor gekozen deze praktijk, waarbij dakloze mensen worden beboet omdat zij op straat liggen of slapen, onveranderd voort te zetten en de juridische basis voor deze boetes in de APV te handhaven. Stichting GOUD roept de raad van de gemeente Utrecht dringend op om die keuze te herzien. In dat verband treedt Stichting GOUD graag spoedig in overleg over herziening dan wel het schrappen van deze bepaling uit de APV.

Een dak boven het hoofd is een basisvoorwaarde voor een menswaardig bestaan

Een stabiele thuisbasis begint met een dak boven het hoofd. Zonder een dak boven het hoofd zijn veel andere mensenrechten illusoir. Een gebrek aan huisvesting brengt onder meer het recht op leven, gezondheid, water en sanitair, en veiligheid van de persoon in kwestie in gevaar.³ Het aanpakken van eventuele onderliggende problemen, zoals psychische problemen of middelenafhankelijkheid, wordt ook bemoeilijkt als de persoon geen huisvesting heeft.⁴ Een veilige plek om te slapen is dus essentieel voor een waardig leven. Of, zoals in het Nationaal Actieplan Dakloosheid staat: *"Huisvesting maakt zelfstandig leven mogelijk."*⁵

Dakloosheid verergert bestaande problematiek en brengt daarnaast impactvolle risico's met zich mee. Zo heeft dakloosheid negatieve gevolgen voor mentale gezondheid, het welzijn en de kwaliteit van leven, toegang tot werk en toegang tot andere economische en sociale diensten.⁶ Dit onderkent de gemeente Utrecht zelf ook:

"Daarom zetten we in op de grondoorzaken voor dakloosheid bij reguliere dakloze mensen zoals voldoende betaalbare woonplekken, voorkomen problematische schulden, oplossen inkomensproblematiek en organiseren van passende zorg en ondersteuning. Dakloosheid zorgt voor verergering van problematiek en brengt risico's met zich mee, bijvoorbeeld

³ Zie voor een uitgebreide omschrijving de *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing*, 26 december 2019, A/HRC/43/43.

⁴ Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis, p. 6.

⁵ Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis, p. 7.

⁶ Zie pagina 3 van de Verklaring van Lissabon van 21 juni 2021.

alcohol- en drugsgebruik, verergering ziektebeeld (lichamelijk/psychisch), verlies van sociaal netwerk, criminele activiteiten etc. Voor de persoon zelf is dit onwenselijk, maar ook voor de samenleving vanwege overlast, onveilige situaties en hoge maatschappelijke kosten"⁷ (onderstreping toegevoegd)

De stigmatiserende beeldvorming van dakloze mensen die helaas nog steeds in veel gevallen heerst, heeft ook een grote negatieve impact op deze mensen. Dit resulteert in "angst, werkloosheid, laag zelfbeeld, depressieve symptomen, hopeloosheid en het mijden van professionele hulp".⁸ In de Verklaring van Lissabon van 21 juni 2021 wordt dakloosheid bijvoorbeeld erkend als de meest extreme vorm van sociale uitsluiting.⁹

Dakloosheid kan evenwel iedereen overkomen. Een scheiding, verlies van baan of faillissement, ziekte of verslaving: het zijn veelvoorkomende factoren die, vaak in combinatie met een lage bestaanszekerheid, dakloosheid tot gevolg kunnen hebben. Daarnaast zijn veel dakloze mensen in hun situatie beland door de gevolgen van schulden, de wooncrisis en de hoge inflatie.¹⁰ Ook door een onveilige thuissituatie, door het opgroeien in armoede of door het ontbreken van de juiste papieren kunnen mensen met dakloosheid te maken krijgen. Ten slotte zijn er ook mensen die eenvoudigweg veel pech hebben gehad in het leven, met dakloosheid tot gevolg.

Artikel 2:31 van de APV brengt dakloze mensen verder van huis – stigmatisering en criminalisering van dakloosheid

Het verbod op slapen of liggen op of aan een openbare plaats plaatst dakloze mensen in een onmogelijke situatie. Er is namelijk vaak geen reëel alternatief. De opvang zit regelmatig vol waardoor mensen de straat op worden gestuurd. Bovendien zijn er signalen bekend dat de gemeente Utrecht dakloze mensen toegang tot de opvang ontzegt als de gemeente hen als "niet rechthebbend" beschouwt,¹¹ personen de stempel "illegaal" hebben gekregen, of als zij volgens de gemeente onvoldoende binding zouden hebben met Utrecht. Er bestaat daarnaast ook een groep dakloze mensen die zich niet prettig of veilig voelt in de opvang, of die is geschorst. Voor al deze mensen geldt dat zij uiteindelijk wel *ergens* moeten slapen; noodgedwongen op straat. Slapen op straat is voor hen een kwestie van overleven.

Regelgeving die dát bestraft, zoals artikel 2:31 van de APV, criminaliseert en stigmatiseert onterecht dakloze mensen en dakloosheid. Door de boetes worden dakloze mensen immers gestraft voor een gedraging – liggen of slapen – die zij noodgedwongen buiten moeten doen. Artikel 2:31 van de APV is bovendien een typisch voorbeeld van

⁷ Argumenten 1.2 bij de beleidsnota Utrecht Onderdak.

⁸ Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis, p. 19.

⁹ Zie de Verklaring van Lissabon over het Europees Platform ter bestrijding van dakloosheid van 21 juni 2021, p. 3.

¹⁰ Kansfonds en Hogeschool Utrecht, 'Iedereen telt mee! Resultaten tweede ETHOS-telling dak- en thuisloosheid in 55 gemeenten', 9 oktober 2024 ("ETHOS-telling"), RTV Utrecht 26 maart 2024, 'Slapen in je auto of op de camping: Utrecht ziet explosieve stijging van mensen die dakloos dreigen te raken' en Volkskrant 28 januari 2025, 'Aantal daklozen neemt toe, vooral door inflatie en overspannen woningmarkt'.

¹¹ Dit betreft met name EU-arbeidsmigranten, ook als deze migranten wel in aanmerking zouden moeten komen voor ondersteuning door de gemeente.

blaming the victim. Dakloosheid is een maatschappelijk probleem, niet een overtreding die met boetes kan worden bestraft of opgelost. De staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg (de "Staatssecretaris") onderschrijft dit:

*"Het beboeten van dakloze mensen brengt ze verder in de problemen en het is weinig zinvol om mensen die geen huis hebben te beboeten voor buitenslapen, al helemaal omdat zij die boetes niet kunnen betalen. Het beboeten draagt bij aan het stigmatiseren van dakloze personen, iets dat het kabinet met het Nationaal Actieplan Dakloosheid 'Eerst een Thuis' (2023-2030) juist wil bestrijden."*¹²

Kort en goed gaat de beoogde functie van de boete – namelijk iemand bestraffen om zo te voorkomen dat diegene wederom op een openbare plaats ligt of slaapt – bij dakloze mensen niet op. Zij worden immers door hun situatie daartoe gedwongen, waardoor een boete hen er niet van zal weerhouden om, noodzakelijkerwijs, nogmaals op een openbare plaats te liggen of te slapen.

Het bestraffen van mensen voor activiteiten die verband houden met overleven wordt internationaal ook als zeer problematisch gezien en is in strijd met fundamentele mensenrechten.¹³ In het Nationaal Actieplan Dakloosheid wordt dan ook terecht opgeroepen om stigmatiserende beeldvorming van dakloze mensen tegen te gaan en om regelgeving die daaraan bijdraagt kritisch onder de loep te nemen.¹⁴ Die oproep geldt ook zeker voor artikel 2:31 van de APV.

Artikel 2:31 van de APV heeft onevenredige gevolgen, ook op lange termijn

Naast het stigmatiserende en criminaliserende effect dat uitgaat van artikel 2:31 van de APV en de impact op de menselijke waardigheid van de dakloze persoon die met een boete wordt geconfronteerd, heeft bestraffing van deze mensen ook een aantal praktische schadelijke effecten. Het opleggen van een boete heeft namelijk disproportioneel grote (financiële) gevolgen voor dakloze mensen, die in de regel weinig tot geen inkomen hebben. De burgemeester van Amsterdam, Femke Halsema, bevestigde dat in maart 2025 nog:

*"Door de boetes komen mensen die al in een ontzettend benarde situatie verkeren in nog grotere problemen. [...]"*¹⁵

Met (de dreiging van) het opleggen van de 'buitenslaapboetes' wordt bovendien een aanhoudende staat van angst en slaapgebrek bij dakloze mensen teweeggebracht; zij kunnen nergens heen, mede doordat de gemeente Utrecht er niet in slaagt voldoende

¹² Kamerstukken II 2024/25, Aanhangsel, nr. 1841, p. 1.

¹³ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Speciale VN Rapporteur voor extreme armoede en mensenrechten, *Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty*, 26 juni 2024, A/HRC/56/61, Add.3 en het verslag van de Speciale VN Rapporteur voor het recht op adequate huisvesting van een bezoek aan Nederland, 2 april 2024, A/HRC/55/53/Add.1; zie ook FEANSTA, *Homeless not Guilty. Ending the Criminalisation of Homelessness in Europe* (2024).

¹⁴ Nationaal Actieplan Dakloosheid, p. 19.

¹⁵ Het Parool 5 maart 2025, 'Waarom krijgen buiten slapende daklozen nog steeds boetes? Halsema wil beleid tegen licht houden: 'Daklozen beschermen én overlast tegengaan'.

opvangplekken te realiseren. Daarnaast groeit het wantrouwen van dakloze mensen naar hulpinstanties. Dit volgt mede uit de ETHOS-telling, waarin wordt toegelicht dat "veel handhavers [...] meteen boetes uitschrijven" waardoor dakloze mensen zich verder vervreemd voelen van de instanties die hen juist zouden moeten helpen. Het gevolg daarvan is dat dakloze mensen geen passende hulp of onderdak krijgen.¹⁶

Het opleggen van boetes heeft ook negatieve gevolgen op de langere termijn. De boetes die door de opsporingsambtenaren worden opgelegd, worden namelijk geregistreerd bij het Centraal Justitieel Incassobureau. Deze boetes worden vervolgens geïnd op het moment dat de persoon in kwestie (eindelijk) een vaste woon- en verblijfplaats heeft gevonden, met aanmaningen, verhogingen en eventuele gang naar de rechter (alsook een strafblad) als resultaat. De boetes kunnen hierdoor uiteindelijk oplopen tot in duizenden euro's. De Staatssecretaris erkent dat dit "ontwrichtend" kan zijn voor een (kort voorheen nog) dakloos persoon.¹⁷

De opgelopen boetes verhinderen daarnaast de resocialisatie als een voormalig dakloos persoon eindelijk een woonruimte heeft, zo bevestigde sociaal-advocate Ineke van den Brûle in 2024 bij NOS Radio 1:

"Het [beboeten van dak- en thuislozen die buiten slapen] wordt gedaan vanuit het idee dat handhaving werkt, maar het werkt niet. Je stuurt iemand met een boete weg, maar hij zal toch ergens anders heen moeten. Het is een heilloze weg. Vaak worden mensen pas geconfronteerd met die hele schuldenberg als ze net hun leven weer een beetje op de rit hebben. Dat maakt een nieuw begin extra moeilijk."¹⁸ (onderstreping toegevoegd)

Ook bovengenoemde, verstreckende gevolgen vormen aanleiding om artikel 2:31 van de APV zo spoedig mogelijk te herzien dan wel te laten vervallen.

Artikel 2:31 van de APV is in strijd met fundamentele mensenrechten

De overheid heeft de plicht om te waarborgen dat mensen toegang hebben tot basale huisvesting en dat mensen worden behandeld met menselijke waardigheid. Dit volgt onder meer uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("EVRM"), het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten ("IVBPR") en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten ("IVESCR"). Ook uit de Grondwet volgen verplichtingen voor de overheid om te voorzien in bestaanszekerheid, volksgezondheid, en woongelegenheid.¹⁹

Regelgeving op grond waarvan aan dakloze mensen een boete kan worden opgelegd, enkel en alleen omdat zij op of aan de openbare ruimte liggen of slapen, staat hier haaks

¹⁶ Hogeschool Utrecht en Kansfonds 2024: Resultaten tweede ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 55 gemeenten, p. 55.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, Aanhangsel, nr. 1841, p. 3.

¹⁸ NOS Radio1 30 maart 2024, 'Meer boetes voor daklozen: 'onmenselijk en zinloos'.

¹⁹ Artikel 20, eerste lid, en artikel 22, eerste en tweede lid, van de Grondwet.

op. Artikel 2:31 van de APV is dan ook in strijd met de fundamentele rechten van dakloze mensen, waaronder in ieder geval:

- (a) het recht van ieder mens op een menswaardige behandeling (artikel 3 van het EVRM en artikel 7 van het IVPBR);
- (b) het recht op een toereikende levensstandaard, waaronder het recht op adequate huisvesting, met als absolute ondergrens toegang tot een 'basic shelter' (artikel 11 van het IVESCR);
- (c) het recht op de hoogste standaard van mentale en fysieke gezondheid (artikel 12 van het IVESCR);
- (d) het recht van ieder mens op eerbiediging van privé- en gezinsleven (artikel 8 van het EVRM, artikel 17 van het IVBPR); en
- (e) het recht op leven, waaronder het leven met menselijke waardigheid (artikel 2 van het EVRM en artikel 6 van het IVBPR).

Artikel 2:31 van de APV is bovendien in strijd met het discriminatieverbod, zoals onder meer vastgelegd in artikel 2(2) van het IVESCR, artikel 26 van het IVBPR en artikel 14 van het EVRM, al dan niet in samenhang met de onder (a) - (d) genoemde rechten. De bepaling in de APV is ogenschijnlijk neutraal geformuleerd, maar uit cijfers komt naar voren dat handhaving van een overtreding van artikel 2:31 van de APV voornamelijk een specifieke groep treft, namelijk mensen zonder dak boven het hoofd. Die ongelijke behandeling is niet te rechtvaardigen.

Niet alleen voor de wetgever, maar juist ook voor gemeenten zoals de gemeente Utrecht, is een belangrijke taak weggelegd bij het garanderen van toegang voor dakloze mensen tot (tijdelijke) huisvesting. In een situatie waarin dat niet mogelijk blijkt of om andere redenen niet aan deze verplichting wordt voldaan, moet de gemeente zich in ieder geval aan de absolute minimumvoorwaarden houden. De gemeente is als publiekrechtelijke rechtspersoon immers gebonden aan de Grondwet, het EVRM, het IVBPR en het IVESCR. Het beboeten van dakloze mensen omdat zij op straat liggen of slapen is niet verenigbaar met deze grondwettelijke en verdragsrechtelijke minimumvoorwaarden.

Stichting GOUD meent dan ook dat de gemeente Utrecht onrechtmatig handelt door artikel 2:31 in de APV te behouden en op die basis handhavend op te treden tegen dakloze mensen. De gemeente Utrecht handelt immers in strijd met de hiervoor genoemde mensenrechten van een kwetsbare groep mensen die noodgedwongen buiten slaapt.

Verzoek om overleg

Stichting GOUD zou graag zien dat er in "*Utrecht mensenrechtenstad*"²⁰ een einde komt aan de algemene praktijk waarbij dakloze mensen worden beboet voor buiten liggen of slapen. Zij is ervan overtuigd dat de gemeente Utrecht reële, minder ingrijpende alternatieven heeft. Stichting GOUD treedt daarom graag met de burgemeester, de raad en/of het college in overleg over manieren om te garanderen dat dakloze mensen die op of aan een openbare plaats liggen of slapen, niet meer worden beboet, bijvoorbeeld door wijziging of schrapping van artikel 2:31 van de APV en, in de tussenliggende periode, in ieder geval de toezegging dat (i) niet handhavend wordt opgetreden bij een overtreding van artikel 2:31 van de APV door dakloze mensen en (ii) nog uitstaande boetes die op deze grond aan dakloze mensen zijn opgelegd worden kwijtgescholden.

Stichting GOUD verneemt graag **binnen twee weken na dagtekening van deze brief**, dus uiterlijk op **29 april 2025**, of de gemeente Utrecht bereid is tot overleg.

Hoogachtend,
De Brauw Blackstone Westbroek N.V.


J.E. van Uden
Advocaat

Stichting PILP


R. Beets
Advocaat

²⁰

Utrecht draagt sinds 2011 officieel de titel 'mensenrechtenstad'. Utrecht is de eerste mensenrechtenstad van Nederland.