

‘Boetes voor overleven op straat?’

**verkennend onderzoek naar het stoppen met beboeten
van dakloze mensen voor overlevingsactiviteiten**

Eva Klooster
Ewoud Butter
Hille Hoogland

oktober 2026



Klooster
onderzoek & advies

Colofon

‘Boetes voor overleven op straat?’

Verkennd onderzoek naar het stoppen met beboeten
van dakloze mensen voor overlevingsactiviteiten

Oktober 2026

Auteurs: Eva Klooster, Ewoud Butter en Hille Hoogland
Klooster Onderzoek en Advies

Opdrachtgever: Het College voor de Rechten van de Mens

Managementsamenvatting

'Boetes voor overleven op straat?' verkennend onderzoek door Klooster Onderzoek en Advies in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens.

Het aantal dakloze mensen in Nederlandse gemeenten neemt zichtbaar toe. Overleven in de openbare ruimte veroorzaakt veel leed bij dakloze mensen en kan daarnaast overlast geven voor de omgeving. Dit is vaak te relateren aan psychische problematiek of alcohol- of middelengebruik, die is ontstaan of verergerd als gevolg van het harde bestaan op straat. Ten aanzien van de problematiek op straat maken gemeenten uiteenlopende keuzes, van een repressieve aanpak met beboeten van overlevingsactiviteiten tot het stoppen daarvan, inclusief het aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Het beboeten van overlevingsactiviteiten als 'buitenslapen, behoeften doen en bedelen' staat breed ter discussie. Mensen die geen toegang hebben tot een woning, opvang, toiletten en inkomen hebben vaak geen andere keuze. Het beboeten van overlevingsactiviteiten is bovendien niet in de lijn met mensenrechten. Het College voor de Rechten van de Mens wil bijdragen aan de inzichten over het decriminaliseren van overlevingsactiviteiten en heeft daarom opdracht gegeven voor dit onderzoek.

Centraal in 'Boetes voor overleven op straat?' staat de vraag: wat kan geleerd worden van gemeenten die zijn gestopt met beboeten van overlevingsactiviteiten of daarmee bezig zijn? Daarbij is gekeken naar drie zaken: varianten van handavingspraktijken; het proces van stoppen met beboeten en werkwijzen in de praktijk die in lijn zijn met mensenrechten.

De onderzoekers deden breed literatuuronderzoek en interviewden 62 betrokkenen. In tien gemeenten spraken de onderzoekers met beleidsmedewerkers zorg, opvang en veiligheid. Vervolgens is in Eindhoven, Nijmegen en Amsterdam gekeken naar de praktijk. In deze drie gemeenten is het beleid gericht op het omgaan met overlevingsactiviteiten zonder beboeten. Er zijn interviews gehouden met professionals die werkzaam zijn bij hulpverlening, zorg, opvang, handhaving en politie. Ook is gesproken met dakloze mensen en mensen met ervaringskennis met dakloosheid.

Uitkomsten onderzoek

De aanleiding voor gemeenten om te stoppen met beboeten is meestal een combinatie van factoren: nieuwe dakloosheidscijfers (onder andere de ETHOS-telling), politieke druk en agendering door belangenorganisaties. Het negatieve effect op het welzijn van dakloze mensen is vaak genoemd als argument om te stoppen met beboeten; dakloze mensen kunnen de boetes niet betalen en de boete gaat mee als schuld.

Dit komt ook uit de interviews voor dit onderzoek naar voren. Geïnterviewde hulpverleners zien dat begeleiding van dakloze mensen richting zorg, opvang of andere trajecten kansrijker is als vertrouwen kan worden opgebouwd. Repressief beleid, naast boetes bijvoorbeeld ook het weghalen van tenten, heeft een negatief effect op vertrouwen in hulp.

Bij alle gemeenten uit dit onderzoek staan preventie van dakloosheid, het bieden van opvang en de problematiek in de openbare ruimte hoog op de agenda. Ook wordt overal gekeken naar de rol van handhaving. Omdat de boete wegvalt als instrument om staande te houden en een dossier op te bouwen, loopt de weg naar zorg vooral via het gesprek en het opbouwen van contact.

In gemeenten waar handhavers een belangrijke rol hebben bij melding naar zorg, wordt gezocht naar andere werkwijzen rond doorverwijzing naar zorg of andere trajecten. Dat vraagt volgens geïnterviewden onder meer om intensievere samenwerking tussen professionals in het veiligheids- en zorgdomein en in het verlengde daarvan voldoende beschikbaarheid van ambulante zorg, veldwerk en doorverwijsmogelijkheden.

Geen enkele gemeente noemt de eigen omgang met overlevingsactiviteiten al sluitend. Er is nog veel ontwikkeling en gemeentelijke budgetten zijn niet toereikend voor de brede achterliggende problematiek. Toch zijn geïnterviewden het eens over de basisvoorwaarden voor een mensenrechtenconforme aanpak, dat zijn:

- voldoende veldwerkers en gespecialiseerde zorgverleners die de straat op gaan; en die ook samen met politie en handhaving contact maken met dakloze mensen;
- deskundigen met ervaringskennis maken deel uit van veldwerk;
- handhaving is gericht op concrete overlast en niet op de overlevingsactiviteit zelf;
- voldoende kennis over dak- en thuisloosheid bij handhaving en politie via training/ opleiding;
- er zijn voldoende opvangplekken en voorzieningen (toiletten, gebruikersruimtes);
- er is specifieke opvang en begeleiding van dakloze EU-arbeidsmigranten; er wordt samengewerkt met professionals die de taal spreken, werkgevers en belangenorganisaties; er wordt opgetreden tegen uitzendbureaus en werkgevers die huisvesting aan werk koppelen;
- er wordt geïnvesteerd in huisvesting als duurzame oplossing voor dakloosheid; Housing First is vaak genoemd als kansrijke aanpak;
- het proces van stoppen met beboeten wordt gemonitord, om zicht te houden op de effecten op dakloze mensen, de problematiek in de openbare ruimte en mogelijke verplaatsing van handhaving naar andere bepalingen.

Het onderzoek laat zien dat een mensenrechtenconforme aanpak vraagt om gelijktijdige investeringen. Daar waar ervaringskennis en onafhankelijke belangenbehartiging een structurele plaats hebben gekregen in proces en uitvoering, lukt het om beter aan te sluiten bij de behoeften van dakloze mensen. Daar waar dak- en thuisloosheid en huisvesting onder één wethouder en gemeentelijke afdeling vallen, lukt het om tot een effectievere aanpak op deze terreinen te komen. Resteert een vaak opgetekende waarschuwing van geïnterviewden: gemeenten kunnen dit niet alleen. Het woningtekort ondermijnt elke lokale aanpak, en de vraagstukken rondom de rechten, de arbeids- en leefomstandigheden en toenemende dakloosheid van EU-arbeidsmigranten overstijgt de mogelijkheden van gemeenten. Daarvoor is echt meer landelijke ondersteuning nodig.

Gelijktijdig met dit rapport verschijnt van het College voor de Rechten van de Mens:

- een [Handreiking Overlevingsactiviteiten & Mensenrechten](#)
- een [Factsheet Stoppen met boetes voor overlevingsactiviteiten](#)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Onderzoeksvragen en aanpak.....	7
2. Context dakloosheid en beboeten voor overlevingsactiviteiten	11
2.1 De context: dakloosheid in Nederland	11
2.2 Overlevingsactiviteiten	14
2.3 Bezwaren tegen beboeten van overlevingsactiviteiten.....	15
3. Huidige verschillen tussen gemeenten in praktijk en motieven voor beboeten	18
3.1 Welke handhavingspraktijken bestaan er nu per gemeente?	18
3.2 Hoe vaak en waarvoor wordt beboet?	19
3.3 Het veranderproces: van beboeten naar decriminalisering	20
4. De praktijk in gemeenten: omgaan met overlevingsactiviteiten	23
4.1 Contact maken 'op straat'	23
4.2 Betrekken van mensen met ervaringskennis.....	25
4.3 Samenwerking zorg en veiligheid	26
4.4 Handhaven zonder boete op overlevingsactiviteiten	28
4.5 Voorzieningen: toiletten en gebruikersruimte.....	30
4.6 Voldoende huisvesting en opvang	32
5. Reflectie: meer nodig, minder beschikbaar.....	34
6. Conclusies en aanbevelingen.....	36
6.1 Omgaan met overlevingsactiviteiten en beboeten	36
6.2 Proces van beboeten naar duurzaam contact.....	37
6.3 Kansrijke mensenrechtenconforme werkwijzen.....	38
6.4 De weg naar stoppen met beboeten van overlevingsactiviteiten van dakloze mensen.....	38
6.5 Slotbeschouwing.....	40
Bronnenlijst.....	42
Bijlage 1: Tabellen	46
Bijlage 2: Landelijk Beleid EU-arbeidsmigranten	48
Bijlage 3: Interviews	51

1. Inleiding

Dit hoofdstuk introduceert het onderzoek, de aanleiding, de hoofdvraag, de onderzoeks aanpak en de opbouw van het rapport. We beginnen met de aanleiding voor dit onderzoek in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens: de praktijk van het beboeten van overlevingsactiviteiten als buitenslapen, bedelen en wildplassen, en de spanning die dat oplevert met mensenrechten. We eindigen met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

In veel Nederlandse gemeenten neemt het aantal mensen dat overleeft op straat zichtbaar toe (CBS, 2025; Kansfonds & Hogeschool Utrecht, 2025). Dakloze mensen zoeken voor de nacht beschutting onder bruggen, in portieken en stations, of slapen in tenten in stadsparken en in buitengebieden. Dat kan gepaard gaan met overlast voor de omgeving. Een deel van die overlast is gerelateerd aan de verslavings- of psychiatrische problematiek.

Het beboeten van overlevingsactiviteiten in de openbare ruimte als 'buitenslapen, de behoeften doen en bedelen' staat breed ter discussie. Mensen die geen toegang hebben tot een woning, opvang, toiletten en inkomen hebben immers vaak geen andere keuze. Vanuit mensenrechtenperspectief is het beboeten van overlevingsactiviteiten dan ook problematisch.

Internationale mensenrechtenorganen zijn duidelijk: dakloze mensen beboeten voor overleven kan niet. Het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten riep Nederland in september 2025 op om wetgeving die dakloosheid direct of indirect strafbaar stelt in te trekken, en om Housing First (een landelijke aanpak gericht op het bieden van een woning aan dakloze mensen zonder voorwaarden) landelijk in te voeren – met de bevoegdheden en middelen die gemeenten daarvoor nodig hebben (CESCR, 2025, par. 45(c)).

Dat sluit aan bij een gezamenlijke studie van de VN-rapporteurs inzake extreme armoede en inzake adequate huisvesting (VN-Mensenrechtenraad, 2024). Zij laten zien dat boetes voor overlevingsactiviteiten uiteenlopende rechten raken, van het recht op een adequate levensstandaard tot het verbod op discriminatie. Dezelfde lijn volgt de VN-Mensenrechtenraad, die staten oproept wetgeving die dakloosheid criminaliseert af te schaffen (VN-Mensenrechtenraad, 2020; ICJ, 2023).

Over bedelen oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het recht op privéleven en menselijke waardigheid (artikel 8 EVRM) een algemeen bedelverbod uitsluit: mensen in een kwetsbare situatie mogen niet worden verboden om via bedelen in hun basisbehoeften te voorzien. Alleen een specifiek verbod op agressief of opdringerig bedelen kan onder strikte voorwaarden toelaatbaar zijn (EHRM, *Lăcătuș t. Zwitserland*, 2021).

Ook in Nederland is er beweging. In juni 2024 nam de Tweede Kamer de motie-Bruyning aan, die de regering vraagt gemeenten en de VNG op te roepen in te zetten op alternatieven in plaats van boetes (Kamerstukken II 2023/24, 29 325, nr. 167). Mede naar aanleiding van de motie organiseerde de VNG in juli 2025 een rondetafelsessie over het beboeten van buitenslapen (VNG, 2025). In juli 2026 beperkte de VNG het bedelverbod in de Model-APV van de VNG (artikel 2:65) tot agressief en opdringerig bedelen, in lijn met de Europese rechtspraak (VNG, 2026).

Tegelijkertijd willen gemeenten zorgdragen voor de leefbaarheid en willen bewoners en ondernemers beschermd worden tegen overlast. Gemeenten zoeken daarom naar een balans tussen het bieden van opvang, hulp en het tegengaan van overlast. Dit dilemma speelt in vrijwel alle Nederlandse gemeenten en heeft geleid tot vele varianten in beleid en praktijk van beboeten voor overlevingsactiviteiten van dakloze mensen.

Een deel van de gemeenten heeft de boete voor de genoemde overlevingsactiviteiten uit de APV gehaald of is daarmee bezig. Er zijn ook gemeenten die de boete nog in de APV hebben staan, maar in de praktijk toewerken naar het afschaffen van beboeten.

Onderzoek

Het College voor de Rechten van de Mens constateert dat overheden op grond van internationale verdragen verplichtingen hebben om mensen in kwetsbare posities te beschermen en dat dit haaks staat op de praktijk dat dak- en thuisloze mensen in veel gemeenten worden beboet voor overlevingsactiviteiten op basis van bepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Feitelijk worden zij gesanctioneerd voor gedrag dat anderen binnenshuis kunnen uitvoeren, een mogelijkheid die dakloze personen niet hebben. Om die reden is opdracht gegeven voor een verkennend onderzoek naar de vraag: wat er geleerd kan worden van gemeenten die zijn gestopt met beboeten van overlevingsactiviteiten of daarmee bezig zijn.

De onderzoekers zijn aan de slag gegaan in tien gemeenten, waarna een verdiepende onderzoeksfase volgde in drie gemeenten. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek waarbij verschillende perspectieven naar voren komen: van gemeenten en organisaties op het terrein van handhaving, politie, zorg en opvang tot belangenbehartigers en mensen met ervaring met dakloosheid. Het onderzoek is aangenomen door Klooster Onderzoek en Advies en is uitgevoerd door drie ervaren onderzoekers op het terrein van dak- en thuisloosheid, in de periode januari tot augustus 2026.

Omdat in het onderzoek overlevingsactiviteiten in de openbare ruimte centraal staan, gaat het in deze rapportage vaak over dakloze mensen. Hiermee wordt bedoeld op mensen die buiten slapen, mensen die verblijven in de nachtopvang en/of in niet-conventionele woonruimten, zoals een auto. Iemand is thuisloos wanneer diegene geen eigen woonplek heeft, maar gebruik maakt van tijdelijke slaapplekken bij mensen in het eigen netwerk.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

Dit onderzoek valt binnen het Meerjarenprogramma Bestaanszekerheid en Mensenrechten van het College voor de Rechten van de Mens. Vanuit mensenrechtelijk perspectief is de overheid verplicht mensen in een kwetsbare positie extra te ondersteunen. In lijn met de VN-rapporteurs en het CESCR (zie paragraaf 1.1) constateert het College dat boetes voor overlevingsactiviteiten daaraan juist tegengesteld werken: zij verzwaken de positie van mensen die bescherming behoeven.

Vanuit die constatering is de volgende hoofdvraag geformuleerd: hoe kunnen gemeenten de overlevingsactiviteiten door dak- en thuisloze mensen in de publieke ruimte decriminaliseren¹ en welke werkwijzen zijn er die in lijn zijn met mensenrechten?

¹ Criminaliseren verwijst naar het feit dat een verbod in lokale regelgeving (de APV), zoals het buitenslaapverbod, een overlevingsactiviteit strafbaar maakt.

De hoofdvraag is opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de verschillen tussen gemeenten wat betreft het beboeten van overlevingsactiviteiten?
2. Hoe verloopt het proces om te stoppen met beboeten en wat is daarvoor nodig?
3. Wat zijn praktijkvoorbeelden van omgang met overlevingsactiviteiten in lijn met mensenrechten?

Aanpak van onderzoek

Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek gebaseerd op deskresearch, locatiebezoek en interviews. De meeste interviews vonden plaats op locatie. Er zijn in totaal 62 betrokkenen geïnterviewd in tien gemeenten. Hiernaast zijn er gesprekken gevoerd met dakloze mensen op verschillende locaties en op straat. De interviews werden gehouden aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen.

Fase 1 Verkennende fase: deskresearch en interviews in tien gemeenten

Het onderzoek is gestart met een brede inventarisatie en analyse van beschikbare literatuur en een vooronderzoek uitgevoerd door het College voor de Rechten van de Mens. In dit vooronderzoek is op basis van deskresearch gekeken naar de gemeentelijke APV's in relatie tot het beboeten van overlevingsactiviteiten en aantallen boetes in 85 gemeenten.

Vervolgens is op basis van een synthese een keuze gemaakt voor tien gemeenten voor het kwalitatieve onderzoek. Daarbij is gekeken naar een goede mix van gemeenten (grote en middelgrote), spreiding over het land en de omgang met overlevingsactiviteiten en boetes. De geselecteerde gemeenten zijn Amsterdam, Den Haag, Den Bosch, Eindhoven, Arnhem, Leiden, Utrecht, Assen, Rotterdam en Nijmegen.

In elk van deze tien gemeenten zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met beleidsambtenaren die werkzaam zijn op het terrein van openbare orde en veiligheid, zorg en/of dakloosheid. De werving verliep in samenwerking met het College voor de Rechten van de Mens en de VNG. Voorafgaand is voor iedere gemeente deskresearch uitgevoerd naar beleidsstukken en artikelen (via Lexisnexis) over de praktijk, beleid en onderzoek in relatie tot beboeten van overlevingsactiviteiten en dakloosheid.

Fase 2 Verdiepende fase: deskresearch en interviews in drie gemeenten

In deze onderzoeksfase heeft de vraag centraal gestaan wat geleerd kan worden van de gemeenten die gestopt zijn met beboeten of die daar mee bezig zijn. Op basis van een synthese van de interviews en de deskresearch in de tien gemeenten is in overleg met het College voor de Rechten van de Mens gekozen voor Amsterdam, Nijmegen en Eindhoven. In deze gemeenten hebben we gekeken naar de praktijk aan de hand van interviews en bezoeken aan locaties.

In deze drie gemeenten spraken we met: beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid en zorg en dakloosheid; vertegenwoordigers van handhaving en politie; opvang- en veldorganisaties en ervaringsdeskundigen of hun vertegenwoordigers. Daarnaast hebben we ook diverse locaties bezocht waar dakloze mensen zich bevinden. In Nijmegen ging het om het NUNN, Stek, Kasteel, MFC Iriszorg en het Kruispunt. In Amsterdam zijn bezocht: AMOC, de opvang van De Regenboog Groep, de Straatalliantie en buitenlocaties. In Eindhoven hebben de onderzoekers interviews gehouden bij maatschappelijke organisaties Springplank040 en Ervaring Die Staat.

Fase 3: Fase van analyse en rapportage

In de laatste fase is de analyse uitgevoerd. Alle interviews, gesprekken en observaties zijn uitgewerkt in verslagen. Het deskresearch is aangevuld met actuele artikelen over de situatie in de tien geselecteerde gemeenten. De eerste bevindingen zijn uitgewerkt, besproken met het College en voorgelegd aan de adviesraad (zie hieronder). De feedback is meegenomen in de verwerking en

definitieve analyse van alle data. De geïnterviewden zijn in deze fase geïnformeerd over gebruikte citaten en passages. We gebruiken in dit rapport geen namen om herleidbaarheid te voorkomen.

Adviesraad

Voor dit onderzoek is een adviesraad opgezet door het College, bestaande uit drie leden: onafhankelijke belangenbehartigers die ervaringsdeskundig zijn op het gebied van dakloosheid. Er zijn vier bijeenkomsten georganiseerd met de adviesraad, waarin diverse adviesvragen zijn besproken. Het betrof zowel inhoudelijke vragen, als toetsing van de bevindingen en vragen voor mogelijke contacten in de geselecteerde gemeenten. Het conceptrapport is tevens voorgelegd aan de leden.

Dank

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de tijd, kennis en openhartigheid van veel mensen. We bedanken alle beleidsmedewerkers, handhavers, politiemensen en zorg- en opvangprofessionals in de tien onderzochte gemeenten voor hun medewerking en voor hun eerlijke verhalen over wat wel en niet werkt. Onze speciale dank gaat uit naar de medewerkers van het College van de Rechten van de Mens, de leden van de Adviesraad, naar de dakloze mensen en de mensen met ervaringskennis die hun kennis en ervaringen met ons deelden. Zonder hun bereidheid om dat te doen, was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Limitaties van het onderzoek

Onderzoek naar een onderwerp dat gevoelig ligt en waarover de beeldvorming nog volop in beweging is, vraagt om openheid over de beperkingen die eraan ten grondslag liggen. Dakloosheid en overlevingsactiviteiten zoals buitenslapen, bedelen en wildplassen hangen samen met bredere kwesties rond huisvesting, zorg, schulden, migratie en de arbeidsmarkt, wat beperkt wat dit onderzoek kan verklaren en aanbevelen.

Alle onderzochte gemeenten zijn nog zoekende naar een passende aanpak. Handelingskaders worden ontwikkeld, pilots gestart en bijgesteld, en de afstemming tussen zorg en veiligheid is voortdurend in beweging. Tijdens de onderzoeksperiode zijn in verschillende gemeenten besluiten genomen om te stoppen met het beboeten van overlevingsactiviteiten of om APV-bepalingen hierover te schrappen of aan te passen; deze wijzigingen worden nog geëvalueerd. Onze bevindingen zijn bovendien ingebed in de politieke context rond en vlak na de gemeenteraadsverkiezingen van 2026. In elke gemeente spelen uiteenlopende partijen en betrokkenen een rol: dak- en thuisloze mensen zelf, opvang- en zorgorganisaties, bewoners, ondernemers, politie, handhaving en beleidsmakers. Waar we in dit rapport groepen onderscheiden, zoals arbeidsmigranten of mensen met psychische- of verslavingsproblematiek, doen we dat uit analytische noodzaak, omdat rechtsposities en voorzieningen vaak per groep zijn geregeld, en niet om individuele verhalen tot stereotypen te reduceren.

Er zijn ook praktische grenzen aan wat dit onderzoek kan laten zien. De onderzoekstijd was beperkt ten opzichte van de omvang van het veld. Gesprekspartners en documenten (APV's, beleids- en raadsstukken, jurisprudentie, mediaberichten) zijn met aandacht voor variatie en triangulatie geselecteerd, binnen de grenzen van beschikbaarheid en haalbaarheid; de onderzochte gemeenten en gesprekspartners vormen dan ook geen representatieve doorsnede, maar bieden kwalitatief inzicht in mogelijke ontwikkelrichtingen. Omdat veel beschreven werkwijzen nog niet onafhankelijk geëvalueerd zijn, spreken we niet van bewezen effectieve interventies, maar van praktijken die door betrokkenen of onszelf als veelbelovend worden gezien.

Dit onderzoek richt zich specifiek op dakloosheid, zorg en handhaving; thema's als woonbeleid, armoedebestrijding en migratiebeleid komen zijdelings aan bod, al benoemen geïnterviewden deze als noodzakelijk voor structurele oplossingen.

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd van context en probleemverkenning naar praktijkvoorbeelden en randvoorwaarden voor verandering.

Hoofdstuk 1 introduceert de aanleiding, onderzoeksvragen en de aanpak van het verkennende onderzoek. Ook wordt beschreven welke keuzes en beperkingen aan het onderzoek verbonden zijn.

Hoofdstuk 2 schetst de bredere context van dakloosheid in Nederland. Het hoofdstuk bespreekt overlevingsactiviteiten, zoals buitenslapen, bedelen en het doen van de natuurlijke behoefte, en laat zien waarom het beboeten daarvan mensenrechtelijk en beleidsmatig onder druk staat.

Hoofdstuk 3 brengt de huidige verschillen tussen gemeenten in beeld. Het hoofdstuk behandelt registratie, handhavingspraktijken, aantallen boetes en de motieven van gemeenten om boetes wel of niet te blijven inzetten.

Hoofdstuk 4 beschrijft manieren waarop gemeenten kunnen omgaan met overlevingsactiviteiten zonder dakloze mensen te beboeten op overlevingsactiviteiten. Aan bod komen onder meer outreachend werken; samenwerking tussen zorg en veiligheid; basisvoorzieningen, huisvesting en inzet van mensen met ervaringskennis van dakloosheid.

Hoofdstuk 5 geeft een reflectie op wat er nodig is, de invloed van marktwerking en randvoorwaarden voor het proces van overgang naar stoppen met beboeten van overlevingsactiviteiten en het oplossen van dakloosheid.

In hoofdstuk 6 staat de conclusie aan de hand van de antwoorden op de hoofd- en deelvragen. We sluiten af met de aanbevelingen.

2. Context dakloosheid en beboeten voor overlevingsactiviteiten

Dit hoofdstuk schetst het bredere kader waarbinnen gemeenten omgaan met overlevingsactiviteiten van dak- en thuisloze mensen. Paragraaf 2.1 gaat in op de omvang van dakloosheid in Nederland, op het Nationaal Actieplan Dakloosheid en de rol van belangenorganisaties. Paragraaf 2.2 behandelt de overlevingsactiviteiten zelf (buitenslapen, behoefte doen en bedelen) en hoe gemeenten daarmee omgaan. Paragraaf 2.3 gaat in op de mensenrechtelijke en beleidsmatige grenzen aan dat beboeten.

2.1 De context: dakloosheid in Nederland

Het is niet bekend hoeveel dak- en thuisloze personen er exact in Nederland zijn. Dit aantal kan niet alleen per dag verschillen, maar is ook sterk afhankelijk van de definities die gebruikt worden.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bijvoorbeeld kijkt naar dakloze mensen van 18 tot 65 jaar: mensen zonder vaste verblijfplaats die buiten slapen, gebruikmaken van de nacht- of noodopvang, op een niet-conventionele plek verblijven (zoals een auto of kraakpand), of op niet-structurele basis bij vrienden, familie of kennissen logeren. Die mensen worden niet allemaal daadwerkelijk geteld. Het CBS baseert zich op drie registraties: mensen met een postadres bij een opvang, mensen met een bijstandsuitkering en mensen die bekend zijn bij de reclassering. Wie daar niet in voorkomt, zoals veel mensen die bij vrienden of familie logeren, wordt geschat. Begin 2024 kwam het CBS zo uit op naar schatting 33.000 dakloze mensen. Daarvan stonden er 9.400 in de registraties; de overige 23.600 is gebaseerd op een schatting van het CBS (CBS, 2025). Omdat de methode alleen werkt voor mensen die in deze registraties kunnen voorkomen, vallen minderjarigen, 65-plussers, mensen zonder geldige verblijfsvergunning en mensen die niet in de Basisregistratie Personen (BRP) staan ingeschreven er sowieso buiten. En zelfs binnen de groep van rechtmatig verblijvende 18- tot 65-jarigen telt niet iedereen mee: wie langere tijd structureel in een 24-uursvoorziening verblijft, zoals een sociaal pension, de vrouwenopvang of begeleid wonen, valt buiten de CBS-definitie (CBS, 2023). Begin 2022 kwam het CBS nog uit op bijna 27.000 dakloze mensen.

De Hogeschool Utrecht voert de ETHOS-telling uit, genoemd naar de 'European Typology of Homelessness and Housing Exclusion'. Hierbij wordt uitgegaan van het recht op adequate huisvesting en wordt dakloosheid gedefinieerd als een gebrek aan volwaardige huisvesting. Daarmee komen ook mensen in beeld die buiten de CBS-telling vallen. Deze bredere definitie van dakloosheid wordt ook in dit onderzoek gehanteerd. De derde ETHOS-telling, in 2025, liet zien dat het werkelijke aantal daklozen veel hoger ligt: in negen van de 43 regio's voor maatschappelijke opvang werden 28.721 dak- en thuisloze mensen geteld, onder wie 4.062 kinderen — bijna evenveel als de landelijke CBS-schatting (Kansfonds & Hogeschool Utrecht, 2025). Voor het eerst deden in 2025 ook de G4-steden Amsterdam en Den Haag mee, waar meer dan 1 procent van de bevolking dak- of thuisloos is (VNG, 2025). Aan de vierde telling, in 2026, nemen 11 nieuwe regio's deel, waaronder Rotterdam en Utrecht.

De ETHOS-telling brengt ook situaties in beeld die in reguliere registraties nauwelijks zichtbaar zijn, zoals tijdelijk verblijf bij familie, vrienden of kennissen, of wonen in een auto, kraakpand of vakantiewoning. Volgens het Nederlands Jeugdinstituut en het Trimbos-instituut vallen thuisloze volwassenen en jongeren die op zo'n tijdelijke plek of in niet-conventionele woonruimte verblijven buiten de reguliere registraties (NJI, 2026; Trimbos-instituut, 2024). Onderzoeksinstituten en belangenorganisaties gaan daarom ook wel uit van een bandbreedte waarin het daadwerkelijke

aantal dak- en thuisloze mensen – afhankelijk van definitie en telmethode – richting de 100.000 kan oplopen (Gautier & Schulz, 2024; Valente, 2025).

'Categorieën' dak- en thuisloze mensen

Achter deze cijfers gaan individuen schuil met allemaal hun eigen geschiedenis, zorgen en toekomstwensen. Iedere dak- of thuisloze persoon heeft een uniek verhaal. Het terugbrengen van deze diversiteit tot labels als 'dakloze', 'bedelaar', 'EU-arbeidsmigrant', 'zwerver' of 'verslaafde' doet deze mensen tekort. In een aantal gemeenten wordt daarom zoveel mogelijk vermeden om mensen van labels te voorzien.

Tegelijkertijd geven zeker de grotere gemeenten aan dat zij vanwege aantallen genooddaakt zijn met 'categorieën' te werken, ook omdat de rechtspositie (binding/inschrijving bij gemeente) en passende interventies sterk kunnen verschillen.

In de onderzochte gemeenten komen de volgende categorieën terug: Nederlandse rechthebbenden met vaak langdurige psychiatrische en/of verslavingsproblematiek; economisch dak- en thuislozen die door scheiding, baanverlies, schulden of de woningcrisis hun huis verloren; EU-arbeidsmigranten die na verlies van werk en onderdak op straat belanden; gezinnen en jongeren in (dreigende) dakloosheid; en mensen zonder rechtmatig verblijf die buiten de reguliere Wmo-opvang vallen.

Een groot deel van de mensen die op straat overleven, kampt met ernstige trauma's, verslavings- of psychiatrische problematiek en/of heeft mede door negatieve ervaringen met instanties geen vertrouwen meer in professionals. In de praktijk worden deze mensen vaak 'zorgmijders' genoemd, maar ook als 'zorgvermoeiden' of 'zorgvuldige zorgzoekers', om te benadrukken dat afwijzing van zorg lang niet altijd onwil is, maar vaak voortkomt uit beschadigende ervaringen in het verleden.

Verder kent dak- en thuisloosheid zelf vele gedaanten. Het kan variëren van verblijf bij vrienden en familie tot buitenslapen in de openbare ruimte. Voor deze verschillende situaties gelden deels andere wettelijke kaders, worden andere voorzieningen en financieringsstromen aangesproken en zijn verschillende uitvoerende organisaties en professionals betrokken – variërend van woningcorporaties, maatschappelijke opvang en ggz-instellingen tot veldwerk, straatcoaches, wijk-GGD en politie.

Dakloze EU-arbeidsmigranten en middelengebruik

Meer dan de helft van het totaal aantal dakloze mensen in grote steden is EU-burger, blijkt uit interviews die we voor dit onderzoek hielden. Polen, Bulgaren en Roemenen zijn de grootste herkomstgroepen. Velen werk(t)en in de glastuinbouw, voedsel- en vleesverwerking, bouw, logistiek, horeca, detailhandel, bollenteelt en distributiecentra, waarbij mensen soms tussen sectoren rouleren. De meest genoemde oorzaak voor hun dakloosheid is de koppeling van werk en huisvesting: wie zijn baan verliest via een malafide uitzendbureau of werkgever, verliest tegelijk zijn door de werkgever geregelde woonruimte (Aardoom, 2026). Daarnaast spelen niet-verlengde tijdelijke contracten, ontslag bij ziekte of zwangerschap en nulurencontracten (B. Aarts, 2026). Om te bepalen of EU-arbeidsmigranten recht hebben op gelijke behandeling ontwikkelde de overheid een interactieve checklist (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2024), met criteria rond werk, inkomen, onvrijwillig baanverlies en inschrijving bij het UWV. De criteria staan verder toegelicht in bijlage 2.

Sinds 2023 loopt een landelijke pilot met kortdurende opvang voor niet-rechthebbende EU-burgers die gericht is op begeleiding terug naar werk in Nederland of naar het land van herkomst. Deze terugkeer kan vrijwillig zijn — vaak begeleid door organisaties als Barka — of gedwongen, wanneer de IND iemands verblijfsrecht intrekt en vertrek verplicht stelt. De pilot is gestart in zes gemeenten en eind mei 2026 uitgegroeid tot veertien (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2025). Uit een evaluatie van Significant Public bleek dat de gemeenten de opvang verschillend inrichten. In

de vier gemeenten met aparte opvang stroomt gemiddeld 62 procent uit naar werk met huisvesting of terugkeer naar het land van herkomst. Dit laatste gebeurt zowel op vrijwillige basis als via een gedwongen traject. Het beleid in de gemeenten uit dit onderzoek is beschreven in bijlage 2.

Bewijs voor duurzame oplossingen is er nog niet. De eerste resultaten van de uitstroom wijzen erop dat een percentage van deelnemers alsnog terugkeert in kwetsbare banen met gekoppelde huisvesting. Hoogleraar Anja Eleveld (VU) noemt de selectietrajecten die gehanteerd worden onbewezen en soms 'stigmatiserend of vernederend' (Alewijnse et al., 2026). Over de tweede aanpak, die van stimuleren van remigratie, is ook nog veel te doen.

In 2024 werden in het kader van de landelijke pilot 700 EU-burgers gedwongen tot vertrek na intrekking van hun verblijfsrecht; door vrij reisverkeer in Europa keren sommigen ook weer terug (Van der Pal, 2025). Daarnaast valt op dat dakloze EU-arbeidsmigranten relatief vaak kampen met problematisch gebruik van drank- en drugs. Steeds vaker gaat het om crack, een snel en sterk verslavend middel. Stichting Mainline waarschuwt dat deze groep dakloze EU-arbeidsmigranten vaak buiten de verslavingszorg blijft, onder meer wegens schaamte en taalproblematiek.

In totaal zijn er landelijk naar schatting 28.000 crackgebruikers, van wie slechts 31 procent in beeld is bij de verslavingszorg (Soudagar, 2026). De GGD concludeerde onlangs dat de Amsterdamse aanpak van crackoverlast vastloopt en dat dakloze crackgebruikers zonder vast adres vaak buiten de bestaande veelplegersaanpak vallen (Hielkema, 2026). Burgemeester Halsema wil daarom buitenlandse dakloze crackgebruikers vaker laten terugkeren, maar een Parool-analyse plaatst daar een kanttekening bij: repatriëring is een symptoommaatregel die oorzaken als malafide uitzendbureaus niet wegneemt, en juist de zwaarste verslaafden blijken het vaakst terug te keren (Van Dongen, 2026). Tegelijk staat de verslavingszorg onder druk: stichting Mainline, een belangrijke bron van veldkennis over drugsgebruik op straat, moest per 1 mei 2026 stoppen na het wegvallen van de rijkssubsidie (Roele, 2026).

Nationaal Actieplan Dakloosheid

Eind 2022 presenteerde het kabinet Rutte IV het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis (NAD). Doel was dat dakloosheid in 2030 niet langer vooral wordt aangepakt met maatschappelijke opvang, maar met preventie en een Wonen-Eerst-benadering. Die omslag moest dakloosheid structureel terugdringen en, in lijn met de Lissabonverklaring (2021), in 2030 beëindigen.

Zes leidende principes moesten dit realiseren: voorkomen gaat boven opvang of herhuisvesting, huisvesting is een mensenrecht, mensen houden eigen regie, wonen en zorg worden gescheiden, ondersteuning is gericht op herstel, en maatwerk staat voorop.

In de onderzochte gemeenten zien we deze principes terugkomen in Wonen-Eerst-programma's, persoonsgerichte aanpakken en pilots voor EU-burgers, maar het terugdringen van dakloosheid verkeert nog in een beginfase. Een voortgangsevaluatie van Significant (Huisman et al., 2025) bevestigt dit: partijen werken serieus aan de NAD-doelstellingen, maar de beweging naar Wonen Eerst komt pas net op gang, waardoor de ambitie om dakloosheid in 2030 te beëindigen in dit tempo niet wordt gehaald. Ook ontbreken nog cruciale randvoorwaarden, zoals concrete doelstellingen, gezamenlijke regie, stimulerende financiering en effectieve ondersteuning.

Belangenbehartiging

Belangenbehartiging is een belangrijk onderdeel van een democratische rechtsstaat. Hierdoor zijn mensen in staat hun belangen, ervaringen en rechten onder de aandacht te brengen van politiek, bestuur en beleid. Juist voor groepen die weinig toegang hebben tot formele besluitvorming of wier stem minder gemakkelijk wordt gehoord, is onafhankelijke belangenbehartiging en inspraak van groot belang.

Dak- en thuisloze mensen behoren bij uitstek tot zo'n groep, en meerdere geïnterviewden noemen dan ook het belang van deze organisaties die kennis bundelen en een brug vormen tussen mensen die op straat overleven, de overheid en handhavende organisaties. Belangenorganisaties voor dak- en thuisloze mensen zijn zelden financieel onafhankelijk: de meeste draaien op gemeentelijke of landelijke subsidie. Een landelijk onderzoek naar collectieve belangenbehartiging op dakloosheid (De Vries, 2021) laat zien dat overheidsfinanciering vrijwel altijd is bedoeld voor dienstverlening en nauwelijks voor belangenbehartiging.

Die afhankelijkheid werkt volgens De Vries twee kanten op: ze kan kritiek dempen, omdat organisaties hun subsidierelatie niet op het spel willen zetten, maar schept ook toegang en vertrouwen. Risico is dat overlegstructuren die de overheid zelf organiseert kritiek al vroeg smoren.

2.2 Overlevingsactiviteiten

In de volgende paragrafen richten we ons op de vraag hoe er in gemeenten omgegaan wordt met drie overlevingsactiviteiten in de openbare ruimte, te weten: 'buitenslapen', 'het doen van natuurlijke behoefte' en 'bedelen'.

Buitenslapen

Er zijn verschillende groepen mensen te onderscheiden die (tijdelijk) buiten slapen: naast dak- en thuisloze personen, ook bijvoorbeeld toeristen die met een tent of camper overnachten, festivalgangers en recreanten in natuurgebieden. Voor deze laatste groepen bestaat een apart verbodsartikel (F114A: zonder ontheffing buiten een kampeerterrein kampeermiddelen plaatsen voor recreatief nachtverblijf), die buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt. Het is daarom van belang dat het recreatieverbod niet abusievelijk wordt ingezet tegen mensen die noodgedwongen buiten slapen. Het verbodsartikel waar in dit onderzoek naar is gekeken (F114B: de weg als slaapplek gebruiken) is in de praktijk vooral op dak- en thuisloze mensen gericht.

Voor de meeste dak- en thuisloze mensen is buitenslapen zelden een bewuste keuze: zij hebben geen eigen woning, geen toegang tot een (passende) opvangplek, of lopen daar tegen wachtlijsten, instapvoorwaarden en nachtelijke sluitingstijden aan. Organisaties als het Straat Consulaat benadrukken daarom dat buitenslapen voor deze groep vooral een gedwongen uitweg is bij gebrek aan een alternatief. Het beboeten van buitenslapers in die situatie komt neer op het sanctioneren van dakloosheid zelf (Straatconsulaat, 2024).

Het doen van behoeften

Het doen van de natuurlijke behoefte (poepen, plassen) in de openbare ruimte is voor dak- en thuisloze mensen een overlevingsactiviteit, zodra er geen alternatieven als openbare toiletten voorhanden zijn. Dak- en thuisloze mensen worden door dit gebrek onevenredig hard getroffen. In vergelijking met andere groepen hebben dak- en thuisloze mensen minder toegang tot 'customer only'-toiletten of betaalde voorzieningen, waardoor zij relatief vaker aangewezen zijn op de openbare ruimte voor basale sanitaire behoeften.

Bedelen

Voor bedelen geldt dat niet alle personen die bedelen dakloos zijn, en dat omgekeerd lang niet alle dak- en thuisloze personen bedelen. Bedelen is vooral een verzoek om steun waarop voorbijgangers naar eigen inzicht wel of niet kunnen reageren.

In interviews wordt onderscheid gemaakt tussen passief en agressief bedelen. Dat onderscheid is ook juridisch relevant: een algemeen bedelverbod schendt het recht op privéleven (art. 8 EVRM), oordeelde het EHRM in de zaak Lăcătuș tegen Zwitserland (2021); alleen een verbod gericht op aantoonbaar agressief of opdringerig bedelen is onder strikte voorwaarden toegestaan (College voor

de Rechten van de Mens, 2026; Van Noorloos & De Vries, 2026). De VNG heeft de Model-APV hierop in de zomer van 2026 aangepast (VNG, 2026).

Verskillende gemeenten spreken in beleid en interviews over 'criminele bedelgroepen', die volgens hen 's ochtends per busje worden afgezet en met vergelijkbare bordjes bedelen. Sommige gemeenten vermoeden dat de opbrengst aan het eind van de dag aan derden wordt afgestaan, wat zou kunnen wijzen op mensenhandel.

Onderzoekers Deleu, Debruyne en Schrooten (2026) typeren het idee dat bedelen wordt aangestuurd door criminele netwerken als een van de hardnekkige mythes rond bedelen. Van Noorloos en De Vries (2026) opperen dat gemeenten dit beeld gebruiken om brede bedelverboden te rechtvaardigen.

Ook Nederlands rechtspraakonderzoek levert weinig aanwijzingen voor georganiseerde bedelbendes: de acht geanalyseerde rechtszaken gingen telkens om individuele dakloze mensen (Schipaanboord, Van Tongeren, & Vols, 2026). Bij een vermoeden van mensenhandel zou de aanpak zich primair moeten richten op het beschermen van mogelijke slachtoffers via signalering en doorverwijzing, niet op het beboeten of wegsturen ervan.

Andere overlevingsactiviteiten

Naast buitenslapen, bedelen en het doen van de natuurlijke behoefte voeren dak- en thuisloze mensen nog allerlei andere overlevingsactiviteiten uit in publieke en semi-publieke ruimtes. Denk aan drinken, koken en voeding bereiden; wassen en tandenpoetsen, kleding en dekens drogen of luchten aan hekken of in portieken; verzamelen van statiegeldflessen en blikjes; kranten verkopen; beschutting zoeken bij regen, zon en kou en het langdurig verblijven, rusten of 'hangen' in parken, portieken, stationshallen, bibliotheken of winkelcentra.

Reguleren, handhaven, beboeten

Veel van deze overlevingsactiviteiten zijn alledaags en vanzelfsprekend voor mensen met een huis, maar wanneer ze zichtbaar en permanent in de openbare ruimte plaatsvinden, worden ze snel als problematisch gezien en ontstaat er druk om te reguleren en te handhaven. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer andere burgers, ondernemers of omwonenden het gedrag als overlast, vervuiling of bedreiging van het veiligheidsgevoel ervaren, of wanneer professionals vinden dat iemand een gevaar voor zichzelf of de omgeving vormt.

In Nederland gebeurt dit handhaven in de eerste plaats via normerende regels in de APV, zoals verboden op buitenslapen, bedelen en het doen van de natuurlijke behoefte in de openbare ruimte. Overtreding van deze regels kan worden bestraft met boetes die zowel door politie als boa's kunnen worden opgelegd. Daarnaast maken gemeenten gebruik van aanvullende orde-instrumenten zoals gebiedsverboden, 'verwijderingsbevelen' en tijdelijk toegangsverbod tot OV of bepaalde gebieden of winkels. Dit kan formeel gebeuren bij herhaalde overlast.

Parallel daaraan bestaan meer zorggerichte interventies. Denk hierbij aan doorverwijzen naar opvang of hulpverlening. Hiervoor worden bijvoorbeeld straatcoaches, wijk-GGD of veldwerkers ingezet. Hier gaan we in hoofdstuk 4 verder op in.

2.3 Bezwaren tegen beboeten van overlevingsactiviteiten

Tegen het beboeten van overlevingsactiviteiten bestaan volgens geïnterviewden en de literatuur bezwaren op drie vlakken: juridisch/mensenrechtelijk, praktisch en financieel. Hieronder staan de argumenten die gemeenten aanvoeren om aan boetes vast te houden, telkens gevolgd door de tegenargumenten die daartegenover staan.

Schending mensenrechten

Beboeten van overlevingsactiviteiten is mensenrechtelijk problematisch. Wie geen reëel alternatief heeft om ergens anders te slapen, zijn behoefte te doen of in zijn levensonderhoud te voorzien, wordt door een boete feitelijk gestraft voor het ontbreken van een woning en basisvoorzieningen. Dat botst met het recht op een toereikende levensstandaard en menselijke waardigheid, en raakt aan het verbod op indirecte discriminatie, omdat een formeel neutraal verbod vooral mensen in armoede en dakloosheid treft.

Voor bedelen geldt dat het sinds 2000 niet meer strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht; gemeenten kunnen op basis van de APV nog wel een gericht verbod instellen op aantoonbaar agressief of opdringerig bedelen, mits noodzakelijk en proportioneel.

Concrete overlast aanpakken

De gemeenten die overlevingsactiviteiten in de APV laten staan, gebruiken daarvoor verschillende argumenten. Het eerste is het tegengaan van overlast die omwonenden en ondernemers ervaren: vervuiling, vernieling, geluidsoverlast en drank- en drugsgebruik zijn weliswaar los strafbaar, maar vereisen een heterdaad-situatie. Omdat het op heterdaad betrappen van vervuilen of behoefte doen niet eenvoudig is, wordt volgens enkele geïnterviewden uit het veiligheidsdomein de boete op buitenslapen in de praktijk ook wel gebruikt om dit type overlast aan te pakken.

Geïnterviewden uit deze gemeenten zien dat een overlastsituatie in ieder geval tijdelijk afneemt, hoewel niemand spreekt van een duurzame oplossing. Het tweede argument gaat niet zozeer om de boete zelf, maar om de strafbaarstelling die de APV-bepaling met zich meebrengt: die geeft de bevoegdheid om iemands naam te vragen, wat zonder concrete aanleiding niet mag. Vanuit handhaving wordt benadrukt dat die naam vervolgens vastgelegd kan worden, ook als er geen boete volgt — in een politiemutatatie of een officiële waarschuwing in het systeem van handhavers — als opstap naar bijvoorbeeld een persoonsgerichte aanpak, een ISD-maatregel of een gedwongen terugkeertraject via AVIM en IND (Van der Pal, 2025), maar net zo goed naar een gesprek of een verwijzing naar zorg. Binnen dat contact bepaalt de discretionaire ruimte van de agent welke kant het op gaat.

Tegenstanders weerleggen beide argumenten met dezelfde redenering: voor concrete overlast, strafbaar gedrag of acuut gevaar bestaan al gerichte bevoegdheden om te beboeten, staande te houden en identiteit te vragen, waardoor een apart verbod op het buitenslapen zelf niet nodig is. Overlast valt al onder bestaande overlastartikelen, en voor recreatief overnachten door toeristen of festivalgangers bestaat een aparte feitcode (F114A), los van het buitenslaapverbod (F114B). Een generiek verbod is dus niet nodig om schadelijk gedrag aan te pakken; het treft in de praktijk vooral mensen die geen andere plek hebben om te slapen.

Boetes verstoren contact met dakloze mensen

Een vergelijkbare redenering wordt door sommigen ook op zorg toegepast: een boete dient dan niet als straf, maar als middel om zorg te accepteren. De gemeente Utrecht verdedigde het buitenslaapverbod in 2025 als laatste redmiddel en prikkel tot zorg, gesteund door een brief van zes zorgorganisaties die stelden dat met het schrappen van het APV-artikel een belangrijk instrument uit de gezamenlijke zorg-en-handhavingspraktijk van Handhaving en het Eropaf Team wegvalt; volgens hen is 'zorg alleen soms niet genoeg' en is het nodig dat 'perspectief bieden en grenzen stellen hand in hand blijven gaan'. De burgemeester van Vlaardingen noemde het hoge aantal boetes in zijn gemeente zelfs een teken dat 'wij om de mensen geven' (Van der Ende, 2025).

Tegenstanders brengen hier tegenin dat een boete mensen eerder wegdrijft bij zorg dan ernaartoe leidt. Dit wordt bevestigd door de adviesraad van dit onderzoek en door professionals en ervaringsdeskundigen die wij interviewden uit de zorg en opvang. Ook enkele gesproken

medewerkers van politie en handhaving zien dat een sanctie het contact eerder verstoort dan versterkt (zie ook hoofdstuk 4).

Boetes hebben geen effect

Het Haagse Straat Consulaat (2024) geeft aan 'letterlijk niemand' te kennen die onder dwang van een boete hulp heeft geaccepteerd; een boete versterkt vooral het wantrouwen tegenover de overheid. Vertrouwen ontstaat pas zonder dwang, en het verminderen van stress is daarbij een voorwaarde, geen bijkomstig effect (Klop et al., 2018).

In Rotterdam signaleren hulpverleners dat de nadruk op handhaving mensen juist van hulp wegduwt (Eén Vandaag, 2025). Wanneer een boete wél gepaard gaat met 'dwang op accepteren van een zorgaanbod', is het bovendien onduidelijk wat dat oplevert. Geneesheer-directeur Josephine Lenssen van ggz-instelling Dimence benadrukt in NRC dat een zorgmachtiging alleen mag worden ingezet als opname 'doelmatig en veilig uitvoerbaar' is en bedoeld is om te behandelen, niet om te beveiligen. Bij chronisch verslaafde mensen heeft gedwongen opname volgens haar meestal weinig zin — 'dan zou je bij wijze van spreken misschien wel honderd mensen langdurig moeten opnemen om één persoon duurzaam te helpen' — en het kan zelfs averechts werken, omdat iemand door de ingreep op zijn autonomie soms binnen de kliniek gevaarlijker wordt dan hij op straat was (Haan, 2026).

Boetes kosten tijd en geld

Ook los van de vraag of ze hun doel bereiken, kosten boetes veel. Politieboetes komen bij niet-betaling in het CJIB-systeem terecht en kunnen door verhogingen uitgroeien tot schulden van tienduizenden euro's (Van Rooy, 2025). Zulke schulden belemmeren later een stabiel herstel en zorgen voor stress en gezondheidsproblemen. Een onopgeloste schuldsituatie remt vaak de vooruitgang op andere terreinen, zoals wonen en zorg (Jungmann & Dobbe-Kluijtmans, 2009).

Daarnaast vragen boetes veel tijd en geld van politie, handhaving, het CJIB en rechters. Volgens VN-rapporteurs kan een aanpak via handhaving twee tot drie keer zoveel kosten als betaalbare huisvesting met sociale ondersteuning. In Genève kostte de handhaving van het bedelverbod in drieënhalve jaar ruim drie miljoen Zwitserse frank, terwijl van de opgelegde boetes maar een fractie werd geïnd (VN-Mensenrechtenraad, 2024). Een aanzienlijk deel van de boetes die het Straat Consulaat namens dakloze mensen aanvecht, wordt achteraf (deels) vernietigd omdat zij niet hadden mogen worden opgelegd (Van Rooy, 2025).

Dit hoofdstuk schetst de context van dakloosheid en het omgaan met overlevingsactiviteiten.

Wat is de kern? Dakloosheid is omvangrijker en diverser dan cijfers van het CBS laten zien, en neemt nog steeds toe. In de praktijk gaan de gemeenten daar verschillend mee om, van beboeten tot het aanpassen van de APV. Vaak is de discussie nog gaande. Voorstanders van de strafbaarheidstelling van overlevingsactiviteiten stellen dat een boete kan helpen bij de aanpak van overlast. Handhaving kan mensen om een ID te vragen wat zou helpen bij dossieropbouw en het doorgeleiden van dakloze mensen naar zorg of andere trajecten.

Tegen het beboeten geven geïnterviewden verschillende bezwaren: het is mensenrechtelijk problematisch, het verslechtert de situatie en het welzijn van dakloze mensen, de overlast wordt hoogstens verplaatst, het drijft mensen eerder weg van zorg dan ernaartoe, en kost politie, boea's, het CJIB en rechters veel tijd en geld.

3. Huidige verschillen tussen gemeenten in praktijk en motieven voor beboeten

Dit hoofdstuk laat zien hoe gemeenten verschillen in regels, boetegebruik en motieven rond buitenslapen, bedelen en wildplassen. Sommige gemeenten hebben geen verbodsbepaling, andere schrappen hun APV-verboden of voegen juist nieuwe verboden en gebiedsaanwijzingen toe. Een deel van de gemeenten houdt de regels in stand, maar handhaaft terughoudend. We schetsen in dit hoofdstuk geen volledig profiel per gemeente, maar laten zien hoe handhaving, boetefrequentie en boetegrond verschillen, en hoe gemeenten alternatieven ontwikkelen. Dit is een momentopname: door de gemeenteraadsverkiezingen en collegewissels van 2026 kunnen er veranderingen hebben plaatsgevonden.

3.1 Welke handhavingspraktijken bestaan er nu per gemeente?

Politie en boa's werken bij overlast van dak- en thuisloze mensen met een escalatieladder: een oplopende reeks maatregelen. Die zou altijd moeten beginnen met een gesprek of waarschuwing over de APV-regels. Pas in geval van herhaalde of ernstige overlast zijn verdergaande maatregelen mogelijk, zoals: een verwijderingsbevel, een gebiedsverbod of -ontzegging. Formeel legt de burgemeester een gebiedsverbod op, maar veel gemeenten hebben die bevoegdheid voor kortdurende ontzeggingen aan de politie gemandateerd. Het formele kader staat in de APV, maar dat zegt niet alles over de praktijk op straat. Een verbod kan in de APV staan zonder dat erop wordt gehandhaafd, en omgekeerd worden dak- en thuisloze mensen ook beboet op grond van algemenere bepalingen zoals hinderlijk ophouden of overlast. Uit dit onderzoek komen grofweg zes verschillende handhavingspraktijken naar voren:

1) **Actief beboeten**

In een aantal grote en middelgrote steden worden de verboden niet alleen in de APV opgenomen, maar ook veelvuldig gebruikt.

Wanneer gemeenten veel beboeten, betekent dit niet automatisch ongedifferentieerd optreden. Een buitenslaap- en bedelverbod wordt vooral gehandhaafd in vooraf aangewezen gebieden.

Een geïnterviewde Rotterdamse ambtenaar onderscheidde daarnaast 'grofweg 19 soorten' buitenslapers, elk met een eigen aanpak. Een verdwaalde slaper in een tentje in het Kralingse Bos krijgt volgens hem geen boete, en wie na een waarschuwing vertrekt evenmin; pas bij overlast — vervuiling, drugsafval, ontlasting op privéterrein — volgt een boete, en pas daarna aanhouding.

2) **Een verbod op papier, maar terughoudende handhaving**

Een groep gemeenten houdt de verboden in de APV, maar schrijft in de praktijk weinig of geen boetes uit.

3) **Indirect handhaven via andere bepalingen**

Sommige gemeenten hebben geen expliciet verbod op buitenslapen of bedelen in de APV, maar treden volgens geïnterviewden toch op grond van algemenere bepalingen zoals 'hinderlijk ophouden'; ook wanneer buitenslapen zelf niet (meer) wordt beboet, kan handhaving bij overlast op zulke artikelen terugvallen.

4) **Gebiedsverboden en gebiedsontzeggingen naast de boete**

Naast, of in plaats van, een boete zetten gemeenten gebiedsverboden en gebiedsontzeggingen in: een bestuurlijke maatregel van de burgemeester (Wet MBVEO, art. 172a Gemeentewet, of de APV) om ernstige of herhaalde overlast in een specifiek gebied tegen te gaan.

Vaak begint dit met een 24-uursverbod, dat bij herhaling kan oplopen tot een week-, maand- of driemaandenverbod, in enkele gemeenten standaard gekoppeld aan bedelboetes.

Schipaanboord en Vols (2024, RUG) analyseerden acht rechterlijke uitspraken (2022-2024) over gebiedsverboden aan dakloze mensen en signaleren terugkerende bezwaren: het waterbedeffect (overlast verplaatst zich, terwijl onderdak en hulp duurzamer zijn), gedwongen overtredingen (dakloze mensen zijn voor eten en levensonderhoud vaak afhankelijk van het verboden gebied), uitvoeringsrisico's (onduidelijke grenzen, foutgevoelige formulieren, taalbarrières) en stigmatisering (zeven van de acht zaken betroffen stapelproblematiek). Hun conclusie: niet het verbod moet verdwijnen, maar het alléén inzetten ervan is ontoereikend.

Een geïnterviewde politiemedewerker en de adviesraad van dit onderzoek herkennen dit: gebiedsverboden sturen dakloze mensen vooral weg van een locatie, maar brengen hen niet dichterbij zorg. De adviesraad signaleert bovendien dat verboden in tijd en omvang oplopen, van 24 uur naar week- of maandverboden over een steeds groter gebied.

5) Wel registreren, geen boete

Een mutatie is registratie, geen sanctie: politie en handhaving leggen een contact, waarschuwing of incident vast in een systeem zonder dat er een boete volgt. In Assen wordt bijvoorbeeld bij ieder contact met een buitenslaper of bedelaar een mutatie opgemaakt voor dossieropbouw. Landelijk gebeurt dit via de Basisvoorziening Handhaving (BVH), waarin de politie overlast door dak- en thuisloze mensen nog altijd registreert onder de stigmatiserende term 'zwerfers' (code E41 'overlast zwerfers'), wat aansluit bij de eerder in dit rapport besproken risico's van dat woordgebruik. Het aantal van dergelijke registraties steeg van circa 11.800 in 2012 naar ongeveer 38.600 in 2025, een stijging die vooral iets zegt over geregistreerde contacten, niet over de omvang van overlast of de sanctiepraktijk.

6) Niet sanctioneren

Tot slot is er een groeiend aantal gemeenten die buitenslapen en bedelen niet meer verbieden of er bewust voor kiezen niet te handhaven. 's-Hertogenbosch kent geen van beide verboden. Eventuele overlast wordt er met andere instrumenten aangepakt. Leiden schrapte in mei 2025 beide verbodsbepalingen uit de APV, Amsterdam stopte in juni 2025 met het beboeten van buitenslapers en wil het uit de APV schrappen, Nijmegen besloot in september 2025 te stoppen met beboeten en Utrecht deed dat in februari 2026.

's-Hertogenbosch had deze verbodsbepalingen überhaupt nooit opgenomen in de APV, maar de gemeente beschrijft wel dat twee à drie jaar geleden intern is besproken of een bedelverbod in de APV moest komen. De conclusie was dat dit symboolbeleid zou zijn: mensen hebben niets, anders waren ze niet aan het bedelen, en boetes maken het probleem alleen groter. De burgemeester gaf destijds aan dat mensen wegsturen of een gebiedsverbod opleggen passender is, wanneer het bedelen overlast geeft (van de Ven, 2025). Waar toch wordt opgetreden — bijvoorbeeld tegen tentjes in de buitengebieden — gebeurt dat indirect, via artikel 2.3 APV (onrechtmatig gebruik van gemeentegrond), niet via een specifiek verbod op buitenslapen of bedelen.

De APV-status en de feitelijke handhaving vallen dus lang niet altijd samen. Bovendien hangt de dagelijkse praktijk af van lokale werkinstructies en de afweging van de handhaver of politieagent.

3.2 Hoe vaak en waarvoor wordt beboet?

De cijfers in deze paragraaf komen van het CJIB en betreffen alleen politieboetes op basis van APV-feitcodes; boa's kunnen daarnaast zelf bekeuren en gemeenten kunnen andere bestuurlijke maatregelen opleggen die niet in deze cijfers terechtkomen.

De gepresenteerde aantallen zijn dus een ondergrens. Zo registreerde het CJIB in Rotterdam in 2024 237 boetes voor buitenslapen, terwijl de gemeente zelf 750 uitschreef (Van Rooy, 2026); in Den Haag kwamen naast de CJIB-boetes nog eens 424 gemeentelijke bekeuringen aan dak- en thuisloze mensen bovenop, vooral voor alcoholgebruik.

Landelijk nam het aantal boetes voor buitenslapen (feitcode F114B) tussen 2023 en 2025 toe met 13% tot 1.157; bedelen (F119) daalde licht van 840 naar 771 boetes (zie tabel 1). Deze boetes concentreren zich sterk in enkele gemeenten in Zuid-Holland, dat 69% van de buitenslaapboetes en 61% van de bedelboetes voor zijn rekening neemt.

Tabel 1: Landelijke cijfers en bedragen van feitcodes

Feitcode	Activiteit (kort)	2023		2024		2025	
		Zaken	Boetebedrag	Zaken	Boetebedrag	Zaken	Boetebedrag
F185	Wildplassen binnen de bebouwde kom	18.934	€ 2.827.200,00	16.401	€ 2.579.180,00	15.947	€ 2.684.370,00
F114B	De weg als slaapplek gebruiken	1.083	€ 161.925,00	1.020	€ 161.960,00	1.157	€ 195.545,00
F119	Bedelen op een openbare plaats	840	€ 82.900,00	775	€ 83.390,00	771	€ 84.755,00

In de tien onderzochte gemeenten lopen de ontwikkelingen sterk uiteen. Steden die aankondigden te stoppen met beboeten, registreerden in 2025 fors minder buitenslaapboetes: Amsterdam (-55%), Leiden (-62%), Nijmegen (-80%) en Utrecht (-64%) (Van Rooy, 2026); Eindhoven, Arnhem, Den Bosch en Assen gaf politie in 2025 geen enkele boete meer voor buitenslapen (zie tabel 2 in de bijlage). Daartegenover staan Rotterdam, Den Haag en Vlaardingen, die in 2025 samen goed waren voor meer dan de helft van alle buitenslaapboetes in Nederland; Rotterdam en Den Haag namen ook samen meer dan de helft van alle bedelboetes voor hun rekening.

Naast deze drie feitcodes bestaan andere verbodsbepalingen die dak- en thuisloze mensen onevenredig vaak treffen, zoals alcohol- en drugsgebruik op straat, hinderlijk aanwezig zijn, of verblijf 'zonder redelijk doel' in portieken (zie bijlage 1); een Eindhovense beleidsmedewerker schat dat negen van de tien boetes aan dak- en thuislozen in zijn gemeente hiermee te maken hebben. Ook wordt het verbod op recreatief buitenslapen of -kamperen in sommige gemeenten onterecht tegen dak- en thuisloze mensen ingezet.

Boetes zijn daarnaast niet het enige instrument: zoals eerder beschreven (§3.1) zetten gemeenten ook verwijderingsbevelen, gebiedsontzeggingen en gebiedsverboden in, maatregelen die niet in de CJIB-cijfers zitten. Verschillende geïnterviewden, evenals leden van de adviesraad, vermoeden dat het aantal gebiedsverboden sinds 2025 fors is toegenomen, al ontbreken harde cijfers om dit te bevestigen.

3.3 Het veranderproces: van beboeten naar decriminalisering

Op de vraag hoe verandering in het beboeten van overlevingsactiviteiten op gang komt, wat die bevordert of blokkeert en wat gemeenten nodig hebben om een andere koers vast te houden, is nog geen definitief antwoord te geven: veel onderzochte gemeenten hebben de discussie nog niet afgerond. Leiden, Amsterdam, Utrecht en Nijmegen zetten weliswaar stappen richting minder beboeten, maar nergens is het debat gesloten. Amsterdam moet nog een besluit nemen over de

APV-wijziging en breidde het bedelverbod tegelijk uit naar zeventien nieuwe gebieden; Leiden evalueert na een jaar zonder verbod de APV-wijzigingen en heeft daarbij vier mogelijke scenario's geschetst, waaronder herinvoering; Utrecht evalueert of APV en zorgprotocollen voldoende bieden om buitenslapers naar zorg te begeleiden; en Almere draaide het besluit om niet meer te handhaven al binnen een jaar terug.

Ook gemeenten die landelijk het grootste deel van de boetes voor hun rekening nemen (Rotterdam, Den Haag, Vlaardingen) spreken de wens uit om dakloze mensen niet, of minder, te beboeten. Overal zoeken gemeenten op eigen wijze naar een aanpak die overlast beperkt én recht doet aan een humane, effectieve benadering van dak- en thuisloze mensen. Ook waar het beboeten al is gestopt, lijkt de discussie voorlopig niet te luwen: het aantal dak- en thuislozen neemt niet af, en het wegvallen van boetes maakt dakloosheid zichtbaarder.

Hoe verandering op gang komt

Verandering begint meestal met concrete aanleidingen: een artikel over de negatieve impact van boetes op dakloze mensen, een ETHOS-telling die de omvang en diversiteit van dakloosheid zichtbaar maakt, of de persoonlijke ervaring van een bestuurder die de praktijk van beboeten confronterend vindt. Voor het besluit is dan politieke rugdekking nodig, en belangenorganisaties en media kunnen het onderwerp op de agenda plaatsen.

Amsterdam laat zien dat dit proces jaren kan duren. Dakloze mensen protesteerden daar al in 2010 tegen de boetes op buitenslapen, maar pas nadat 'het Kapstokoverleg dakloosheid' (een periodiek overleg tussen belangenorganisatie Straatalliantie, dakloze mensen en gemeenteraadsleden) het onderwerp in september 2024 opnieuw scherp op de agenda zette volgden raadsvragen van zes fracties en maakte burgemeester Halsema in juni 2025 per direct een einde aan de handhaving, gevolgd door een voorstel om het verbod ook formeel uit de APV te schrappen. Tegelijk breidde de gemeente in diezelfde periode de handhaving van bedelen uit naar zeventien extra gebieden.

Wie spelen een rol, en wat verandering bevordert of tegenhoudt

Raadsleden en fracties agenderen het onderwerp via moties en vragen, vaak pas na herhaalde pogingen, zoals in Utrecht en Amsterdam. Wethouders en burgemeesters spelen zowel een aanjagende als een remmende rol.

Belangenorganisaties vragen aandacht voor de effecten van boetes en spelen ook een rol bij de ontwikkeling en evaluatie van beleid. Organisaties als de Straatalliantie (Amsterdam), het Straat Consulaat (Den Haag), de Daklozenvakbond, Stichting Goud en De Bakkerij (Leiden) houden het vraagstuk op de agenda; straatkrant Sint Maarten in Utrecht ging zelfs boetes voor buitenslapers betalen. In Amsterdam droeg het Kapstokoverleg Dakloosheid bij aan de keuze om te stoppen met beboeten, terwijl in Eindhoven, Assen en Leiden ervaringen van (ex-)dakloze mensen en belangenbehartigers zijn betrokken bij heroverweging, ontwikkeling en evaluatie van beleid.

Ook onderzoeksjournalistiek en cijfers werken als aanjager: artikelen van onderzoeker Merel van Rooy en het onderzoek van Argos en Vers Beton naar bedelverboden (december 2025) confronteren gemeenten met de vraag of hun beleid mensenrechtelijk houdbaar is, en de ETHOS-telling van april 2025 werkte volgens verschillende ambtenaren om het breder op de agenda te krijgen bij de gemeente.

In hoeverre gemeenten zich bewust zijn van de mensenrechtelijke kant

Bij de meeste geïnterviewden zijn mensenrechten zelden een expliciet argument voor hun werkwijze: de mensenrechtelijke kant van het beboeten van overlevingsactiviteiten blijft grotendeels impliciet. Desgevraagd benadrukken sommigen wel dat het toetsen van beleid aan mensenrechten vanzelfsprekend zou moeten zijn, maar weten ze niet in hoeverre dat in de praktijk ook gebeurt. Zonder uitzondering vinden geïnterviewden dat de behandeling van dakloze mensen humaan moet

zijn, al verschillen de opvattingen over wat dat precies inhoudt; velen noemen in één adem ook de rechten van bewoners en ondernemers.

Van belofte naar praktijk: de stap van besluit en uitvoering

Voor leidinggevenden bij handhaving kwamen de besluiten in Amsterdam en Leiden om te stoppen met beboeten niet onverwacht. Voor de professionals die dagelijks op straat werken, vanuit veldwerk, GGD, politie en handhaving, ligt dat anders.

Zo ervaren handhavers dat zij geen instrument meer hebben voor staande houden, identificatie en registratie, terwijl zij nog niet zijn voorbereid op de intensievere communicatie die de nieuwe werkwijze vraagt. Tevens ervaren ambulante hulpverleners dat er meer van hen wordt verwacht in contactlegging, maar zij krijgen nog niet het aantal uren dat daarbij hoort.

In Utrecht schrapte de gemeenteraad op 26 februari 2026, tegen de wens van het college, het verbod op buitenslapen (artikel 2:31) uit de APV. Het college waarschuwde in een voortgangsbrief (12 maart 2026, kenmerk 34105446) dat handhavers mensen die alleen buiten slapen niet meer kunnen staande houden, identificeren of registreren, waardoor de ‘wie ben je, waar kom je vandaan’-aankpak wegvalt waarop een groot deel van de overlastbestrijding steunt. Van de 12.044 overlastmeldingen in 2025 ging ruim duizend over buitenslapen; die kunnen handhavers nu alleen nog oppakken bij aantoonbare overlast zoals drugsafval of ontlasting. Het Eropaf-team bereikte in 2025 ruim 1.200 mensen, waarvan ongeveer de helft hulp accepteerde.

Veel geïnterviewden wijzen op personeelstekorten, niet alleen bij handhaving en politie, maar zeker ook bij de hulpverleners die op straat werken. Teamleiders handhaving in het Amsterdamse centrum spreken van 'capaciteitsscheefheid': ruim negentig fte handhaving tegenover een handvol GGD-veldwerkers. Een van hen constateert: ‘Nu de boetes zijn afgeschaft, zijn juist gespecialiseerde, met politie en handhaving optrekkende veldwerkers en gespecialiseerde hulpverleners hard nodig om te beoordelen of iemand acuut hulp nodig heeft’.

Ook het gebrek aan inpandige gebruikersruimten wordt genoemd: zonder die ruimten verplaatst de problematiek zich naar de openbare ruimte en parken, en blijft de overlast bestaan ondanks het afschaffen van de boete.

Monitoren en evalueren

Amsterdam, Leiden en Utrecht laten allemaal de impact van het stoppen met beboeten van buitenslapen evalueren. In Amsterdam staat de vraag centraal of het schrappen van de boete heeft geleid tot een stijging van het beboeten van dak- en thuisloze mensen op andere APV-gronden, zoals hinderlijk ophouden bij gebouwen (artikel 2.18) of algemene ordeverstoring (artikel 2.2). Ook wordt gekeken naar de doorgeleiding naar zorg, de ervaringen van stakeholders en belangenbehartigers, en het aantal aanmeldingen voor de Lokale Aankpak Overlast Veelplegers (LAOVP) en de AVIM-procedure voor repatrianten. Gemeenten die monitoren, willen ook weten of vaker een gebiedsverbod wordt ingezet; een maatregel die de politie gebruikt op hotspotlocaties zoals parken waar wordt geslapen en centrumlocaties waar dealers en gebruikers samenkomen.

Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste deelvragen van dit onderzoek: welke verschillen er tussen gemeenten bestaan in het beboeten van overlevingsactiviteiten, en hoe het proces verloopt om daarmee te stoppen. Uit de tien onderzochte gemeenten komen zes handhavingspraktijken naar voren, variërend van actief beboeten tot het volledig laten vallen van verboden en boetes. Verandering komt meestal op gang door een combinatie van concrete aanleidingen, politieke rugdekking en druk van belangenorganisaties, ervaringsdeskundigen en journalistiek. Tussen het besluit om te stoppen en de uitvoering op straat gaapt vaak een kloof: handhavers en veldwerkers krijgen niet altijd de tijd, capaciteit of nieuwe instrumenten die de omslag vereist. Daarmee laat dit hoofdstuk zien dat decriminaliseren niet alleen een juridische keuze is, maar ook een uitvoeringsvraagstuk waarvoor politieke wil en voldoende randvoorwaarden nodig zijn.

4. De praktijk in gemeenten: omgaan met overlevingsactiviteiten

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe gemeenten in de praktijk omgaan met overlevingsactiviteiten van dakloze mensen, zoals buitenslapen en het doen van behoeften in de openbare ruimte, zonder daarvoor boetes in te zetten. We richten ons daarbij voornamelijk op de gemeenten die kiezen voor een niet-repressieve aanpak, zoals Amsterdam, Eindhoven en Nijmegen. We beschrijven hoe betrokkenen vanuit gemeente, hulpverlening, zorg, opvang, handhaving en politie deze aanpak vormgeven. Ook vroegen we mensen met ervaring met dakloosheid om op de situatie in hun gemeente te reflecteren. De bevindingen uit het onderzoek laten zien welke werkzame elementen nodig zijn om overlast te beperken zonder dakloze mensen verder in de problemen te brengen. Deze werkwijzen bespreken we eerst en daarna gaan we in op voorzieningen, huisvesting en opvang. Paragraaf 4.1 gaat over het belang van contact maken op straat, 4.2 over het betrekken van mensen met ervaringskennis, 4.3 over de samenwerking tussen zorg en veiligheid, 4.4 bespreekt hoe handhaven kan zonder boete op overlevingsactiviteiten. We eindigen met basisvoorzieningen (4.5) en voldoende huisvesting en opvang als nodige voorwaarden.

4.1 Contact maken 'op straat'

Outreaching werken

Wat werkt in de zorg voor dakloze mensen en het voorkomen van overlast, zonder de boete op overlevingsactiviteiten in te zetten? In de onderzochte gemeenten komt daarbij steeds hetzelfde terug: outreachend werken, de straat op om contact te maken en te houden met dakloze mensen.

In Nijmegen doen straatcoaches dat: mensen met eigen ervaring van dakloosheid die dakloze mensen aanspreken, vragen wat zij nodig hebben en waar mogelijk praktisch helpen. Vanuit hun eigen ervaring sluiten ze goed aan bij de leefwereld van mensen op straat en spreken ze hun taal. Een straatcoach omschrijft zijn rol zo:

'Ja, mijn rol is eigenlijk zoveel mogelijk het probleem proberen op te lossen. Luisteren naar hun verhaal, kijken of ik de lijntjes heb om iets voor hen te kunnen betekenen. Qua voeding, qua kleding, qua huisvesting, qua zorg. Alles wat ze eigenlijk verder helpt. Ik wil niet zeggen dat het zo 'leefbaarder' wordt om op straat te leven. Want het is wel de bedoeling natuurlijk om ze aan onderdak te helpen of in een instelling.'

De straatcoach noemt dit pretentieloos contact:

'Omdat mensen vaak niet zitten te wachten op hulpverlening. Ze zijn met hele andere dingen bezig. Dus dan kun je wel een team van hulpverleners invliegen, maar dat wordt dan vaak afgehouden. En de vraag is dan veel meer: hoe kun je met mensen in contact blijven? Kun je mensen blijven volgen? ... Ja, ik benader ze echt op een straatniveau.'

Andere betrokkenen in het veld zijn positief over de straatcoaches, al is het aantal van twee volgens hen te klein voor het grote aantal dakloze mensen in de stad. In Eindhoven loopt een team van Sfeerbeheer op straat. De medewerkers zijn herkenbaar aan witte jasjes. Zij houden zicht op wat er gebeurt en kunnen mensen aanspreken op gedrag, waardoor overlast vaak wordt opgelost zonder dat handhaving eraan te pas komt. Lukt dat niet, dan schalen ze op.

Een leidinggevende bij handhaving:

'Medewerkers van Sfeerbeheer schalen ook op. Bellen zo nodig politie of handhaving. Ze houden veel weg bij de politie en handhaving. Afgesproken is dat ze rapporteren, daar willen we nog verder mee aan de slag.'

Ook de outreachend werkers van Springplank040 spelen in Eindhoven een belangrijke rol. Zij lopen de hele dag door de stad, weten precies waar mensen zitten en houden zo laagdrempelig contact, ook met mensen die contact liever uit de weg gaan. Een medewerker:

'Het outreachend team loopt heel de dag door Eindhoven. Zij weten precies waar mensen zitten. En zij blijven gewoon met mensen op die manier in contact. Mensen hebben vaak geen telefoon. Dan maken ze gewoon een praatje; ze hebben ook altijd gewoon burgerkleding aan. Bewust geen outfits juist om gewoon die gelijkwaardigheid.'

In Amsterdam is de waardering voor veldwerk en mobiele straatteams groot. Een dakloze man die al jaren in de stad verblijft, vertelt dat een medewerker van HvO-Querido hem is blijven opzoeken, waardoor hij weer vertrouwen kreeg:

'Hij is top. Hij blijft gewoon langskomen, hij zoekt je echt op, ook de jongens die verderop liggen. Je weet wat je aan hem hebt. In de opvang wil ik nooit meer, maar binnenkort krijg ik misschien een kamertje in de opvang.'

Betrokkenen concluderen dat outreachend werk, door contact en doorverwijzing, geregeld voorkomt dat overlast als 'zaak' bij handhaving of politie terechtkomt.

Contact houden door 'er naast te staan'

Contact met dakloze mensen met zware psychische of psychiatrische problematiek, die al langer op straat leven en hulp en opvang afwijzen, vraagt om een specifieke aanpak volgens meerdere geïnterviewden. Zo vertelt een medewerker van het Outreachend team van het Eindhovense Springplank040 dat 'in contact blijven' met deze mensen op korte termijn soms de enige manier is om escalatie van problematiek te voorkomen. Voor de mensen die ze niet via de opvang bereiken, is de aanpak, ernaast blijven staan.

'Echt een kwestie van elke dag even letterlijk een praatje maken. Het is present zijn en dat is dan eigenlijk het hoogst haalbare. Misschien zorg je daar wel mee dat dingen niet verder escaleren, dus dan krijg je niet per se van de straat maar je houdt het wel rustig. En op de langere termijn, als iemand zich bedenkt, kan die naar zorg.'

De directeur van Ervaring die Staat, een organisatie die dakloze mensen ondersteunt, legt uit waarom een deel van deze mensen naar de buitengebieden trekt:

'Ze zoeken een plek om met rust gelaten te worden. Door te veel regels haken mensen af. Deze mensen zijn vaak zorgvermoeid. Ik noem ze nu 'zorgvuldige zorgzoekers'. We moeten hen zorg bieden in plaats van boetes, want dan burgeren we mensen uit. Je moet ze niet opjagen naar de randen van de stad, je moet blijven zoeken naar mogelijkheden. Ik heb hier mensen met ervaringskennis, professionals en ervaringsdeskundigen. Met outreachend werken kunnen wij veel bereiken, maar dat heeft wel een lange adem nodig. Presentie is meer dan er zijn, het uithouden in het onoplosbare is het zwaarste deel van dit werk.'

Een ambulant begeleider, die zelf te maken heeft gehad met dakloosheid en justitie, vertelt dat de trajecten die hij doorliep vooral op controle waren gericht, waardoor hij zich afkeerde van professionals. Nu hij zelf met dakloze mensen werkt, kijkt hij kritisch naar de balans tussen controle en contact:

'Contact kan gedragsverandering in gang zetten en boetes kunnen dat niet. Ik vind het altijd een heel ingewikkeld iets om te zien, dat beboeten. Als ik mensen die ik begeleid zie met een blik bier, dan ga ik ernaast zitten en zeg "zet dat blik bier nou weg jongen, want je weet hoe dat gaat." En dan zetten ze hem echt wel weg. Dan is het daar ook bereikt zonder boete.'

Door laagdrempelig en gelijkwaardig contact bouwen straatcoaches, sfeerbeheerders en outreachende werkers vertrouwen op, krijgen ze zicht op wat mensen nodig hebben. Hiernaast kan het contact bijdragen aan het voorkomen van escalatie rond problematiek in de openbare ruimte.

4.2 Betrekken van mensen met ervaringskennis

Als het gaat om het opbouwen van contact, pleiten veel geïnterviewden voor de inzet van mensen met ervaringskennis. Er is veel waardering voor (ex-)dakloze mensen die meedenken over beleid en uitvoering, bijvoorbeeld in overleggen met de gemeente of belangenorganisaties. De meeste gemeenten uit dit onderzoek gaven voorbeelden van hoe mensen met ervaringskennis en belangenbehartigers in gesprek gaan met gemeenteraadsleden.

Hieronder beschrijven we kort een aantal contexten waarin ervaringskennis als belangrijk wordt ervaren in de praktijk.

Allereerst is er veel waardering voor ervaringswerkers: mensen die na training of opleiding als professional in de ambulante hulpverlening aan de slag gaan. Zij zijn sterk in 'echte presentie en contact' en kunnen goed inschatten wat individuele dakloze mensen nodig hebben. Mensen met ervaringskennis kunnen ook een belangrijke rol spelen bij voorlichting, gastlessen en trainingen van bijvoorbeeld boa's.

Ook gaan mensen met ervaringskennis de straat op met handhaving en politie. In Eindhoven maken boa's en politie met dakloze mensen een 'ervaringsronde' door de stad. Springplank040, dat dak- en thuisloze mensen in de regio Eindhoven begeleidt naar onder meer werk en wonen, koppelt ervaringsdeskundigen aan teams van politie en handhaving. Voor de leidinggevende bij handhaving is dat de beste vorm van leren: *'ervaringsleren en meeloopdagen in plaats van extra klassikale trainingen.'*

Een teamchef van de politie in Eindhoven benadrukt het belang van ontmoeting en gesprek met mensen met ervaringskennis. Dak- en thuisloosheid krijgt op de politieacademie nog weinig specifieke aandacht. Verschillende geïnterviewden in het veiligheidsdomein zien dat nieuwe politiemedewerkers pas op straat met de praktijk worden geconfronteerd, en zij pleiten voor betere voorbereiding en begeleiding bij het contact met mensen die op straat overleven. Zo stelde een ervaren medewerker van de Amsterdamse politie voor:

'Je zou eigenlijk dak- en thuisloze mensen wat moeten laten vertellen, zeker in de wijken waar je er veel mee te maken hebt. Want je krijgt in de politie-opleiding helemaal geen uitleg over dak- en thuislozen en de problematiek die nu speelt. Ik denk dat er nu vooral wordt geleerd van 'hoe schrijf je een bon en wat is een overtreding.'

Leden van de adviesraad van dit onderzoek onderschrijven het belang van het koppelen van ervaringskennis aan opleidingen en organisaties in het veiligheidsdomein, maar waarschuwen ervoor dit zorgvuldig aan te pakken — het liefst in samenwerking met getrainde mensen met ervaringskennis en onafhankelijke belangenorganisaties van dak- en thuisloze mensen.

Zo waarschuwt de adviesraad ervoor om bij zogenoemde onboardingprogramma's (de introductie van agenten in opleiding in de wijk) niet onaangekondigd en onvoorbereid langs plekken te gaan waar mensen buiten slapen. Nieuwe medewerkers in het veiligheidsdomein moeten eerst kennismaken met belangenorganisaties en de achtergronden van dak- en thuisloosheid beter leren begrijpen. Langsgaan kan daarna wel, maar dan in overleg en vooral overdag: *'s Nachts en 's ochtends vroeg zijn dakloze mensen het meest kwetsbaar'*, legt de adviesraad uit.

Verder adviseert de adviesraad om voorlichting altijd met twee mensen met ervaringskennis te geven, het liefst een man en een vrouw. Vrouwen worden volgens hen nog weleens vergeten, terwijl

zij vaak met andere problematiek kampen. Ze pleiten voor een structurele inbedding van ervaringsdeskundigheid en waarschuwen dat het eenmalig vragen aan ex-dakloze mensen om hun levensverhaal te delen soms 'misbruikt' wordt als gemakkelijke manier om 'de doelgroep te horen'.

De gemeenten uit dit hoofdstuk besloten te stoppen met het beboeten van overlevingsactiviteiten. Kenmerkend voor deze gemeenten is een sterke inzet op outreachend werk. Betrokkenen zien dat problematiek in de openbare ruimte afneemt zodra zorg en veiligheidsdomein samenwerken, gericht op duurzaam contact met dakloze mensen en doorverwijzing naar passende faciliteiten, zorg en opvang. Bij de keuze voor deze aanpak hebben mensen met ervaringsdeskundigheid een belangrijke rol gehad.

4.3 Samenwerking zorg en veiligheid

Werken in duo's

In verschillende gemeenten zijn er goede ervaringen met het werken in duo's; veldwerkers, verpleegkundigen en GGD-medewerkers die samen met politie en handhaving naar buitenslaaplocaties gaan. Zo maken in Amsterdam ambulante hulpverleners van de GGD ter plekke een inschatting van de medische of psychische hulp die nodig is. Een leidinggevende bij handhaving beschrijft wat de ambulante GGD'ers daaraan bijdragen:

'Zij bieden andere perspectieven, zij helpen handhavers om situaties beter te begrijpen en geven tips over de omgang met mensen in kwetsbare posities. We proberen uiteenlopende collega's met verschillende ervaringsdeskundigen te laten meelopen, zodat het beeldende verhaal breed in het team landt. Tegelijkertijd staan GGD-medewerkers vaak in potentieel onveilige situaties; de aanwezigheid van handhaving biedt een veiligheidskader wanneer dreiging of agressie ontstaat.'

Volgens een GGD-medewerker zit de kracht in de combinatie van 'flexibiliteit in tijd' (ook 's nachts) en het goed kunnen markeren: 'dit is voor de zorg en dit is gewoon handhaving.' Een leidinggevende bij de GGD-afdeling Vangnet en Advies vult aan dat deze medewerkers niet alleen goed zijn in contact leggen, maar ook collega's van handhaving daarop coachen:

'Dus bij onze GGD-medewerkers is het zo dat zij direct contact maken en daar ook vaardigheden op ontwikkeld hebben. Ze doen diagnostiek op straat. En ze coachen de collega's van handhaving en politie hoe ermee om te gaan. Dat werk heeft dus twee belangrijke pijlers. Het feit dat je de mensen probeert naar hulpverlening te krijgen. Dat is één, dat is op patiëntniveau. Maar op het andere niveau is het dat ze de collega's van de handhaving en politie instrumenten geeft over hoe je ermee om moet gaan. Dat is een belangrijk onderdeel van haar werk. Wij kunnen niet politieagenten en handhavers zodanig trainen dat ze allemaal SPV (sociaal verpleegkundige) worden. Daarom denk ik altijd in koppeltjes.'

Ook in de gemeenten die wij spraken in de eerste fase van het onderzoek zijn er voorbeelden genoemd van werken in duo's.

Van controle naar contact: de rol van de politie

Ook binnen het veiligheidsdomein vraagt de omslag naar een niet-repressieve aanpak om een investering. Geïnterviewden noemen de wijkagent daarbij cruciaal. Wanneer die goed zicht heeft op dakloze mensen en hun achtergrond, dan kan hij collega's van het basisteam erop wijzen iemand minder te controleren of juist naar zorg te verwijzen. Een wijkagent in Amsterdam vertelt hoe hij zijn team stimuleert om een jonge buitenslaper naar zorg door te verwijzen:

'Wij als wijkagenten bepalen niet hoe individuele agenten met dakloze mensen omgaan. Maar we hebben wel invloed en een aansturende rol. Vanmorgen zag ik een melding van een jongen uit Hongarije, geboren in 2004, die in een portiek lag. Dat is wel heel erg jong. Hij had gewoon zijn ID gegeven en meegewerkt. Ik zet dan in de briefing dat er geen repressief optreden nodig is

en vraag hem richting veldwerk door te zetten. [...] Zo'n jongen heeft zorg nodig. [...] Ik stuur dan in een briefingsitem aan op het traceren van deze jongen en geef een handelingskader mee. Dat zou in dit geval niet het uitdelen van een boete zijn, maar het geleiden richting zorg of opvang.'

Heeft een wijkagent een goede samenwerking opgebouwd met partners in het zorgdomein, dan vertaalt zich dat voor collega's in mogelijkheden om zorg in te zetten in plaats van boetes. Een teamchef bij de politie houdt een vergelijkbaar betoog:

'We moeten ervoor zorgen dat iemand van het team niet twintig keer per dag voorbij gaat rijden die gaat controleren. De wijkagent is dan de cruciale speler, die aan de collega's kan aangeven: 'ik heb genoeg informatie, stop met de controles.' En de wijkagent moet de collega's vervolgens goed aangeven wat hij met hun inzet en registratie heeft gedaan. Anders gaan we elkaar kwijtraken.'

Een operationeel expert van de Amsterdamse politie meent dat er in Amsterdam meer mensen zichtbaar slapen in het centrum van de stad, sinds er geen boetes meer voor worden gegeven.

'Ik heb dit weekend nachtdienst gedraaid, ik zie hoeveel mensen op straat slapen. De collega's zeggen we doen er eigenlijk niets meer mee, want deze mensen hebben geen andere plek.'

Samenwerking in de wijk rond problematiek in de openbare ruimte

Geïnterviewden in het zorg- en veiligheidsdomein zien dat door middel van onderlinge samenwerking de problematiek in de openbare ruimte kan worden verminderd. Een wijkagent, die nauw samenwerkt met de Amsterdamse maatschappelijke organisatie de Regenboog Groep, noemt daarvan verschillende voorbeelden. De Regenboog groep biedt in zijn wijk een kleinschalige kortdurende opvang en inloophuis voor EU-migranten met een gebruikersruimte. Soms, als een bezoeker met verslavingsproblematiek op straat moeilijk is aan te spreken, benadert de wijkagent de coördinator van de opvang om de persoon aan te spreken. Dat heeft resultaat: zonder een boete is dan wel het gedrag bijgesteld. De wijkagent geeft een schets:

'We hebben een man die vaak overlast geeft in het winkelcentrum. Dan mail of bel ik met coördinator van de inloop. En dan zeg ik: ik heb hier een man uit Oost-Europa. Hij is altijd dronken. Ik heb hem al drie keer een verwijderingsbevel gegeven. Kunnen jullie hem bij de eerstvolgende keer dat je hem nuchter treft alsjeblieft toespreken dat hij gewoon wegblijft uit dat winkelcentrum? De bewoners en ondernemers zijn hem echt zat. Zo'n soort hulpvraag kunnen zij op een goed moment oppakken, want zij hebben wel dat normale contact. Want als ik een melding heb, dan is iemand vaak al onder invloed en al niet meer aanspreekbaar.'

De coördinator van de inlooplocatie komt in een apart interview tot dezelfde conclusie. *'De wijkagent begrijpt goed wanneer wij een kwetsbare bewoner beter kunnen aanspreken en wanneer het niet slim is om met een uniform binnen te komen.'* Het vertrouwen tussen de begeleiders van de locatie en de mensen die er gebruik van maken, helpt om overlast in de omgeving te beperken.

'Hier in de in pandige gebruikersruimte werkt het goed, we hebben zicht op de mensen. En we kunnen de mensen een beetje opvoeden als dat nodig is. Wij kunnen mensen schorsen en ook zicht houden op de dealers, daarvoor hebben we twee dagcoördinatoren. We spreken hier veel van de talen uit de andere Europese herkomstlanden, dat helpt ook.'

Een paar keer per jaar is er een begeleidingscommissie waar de locatie, de wijkagent en de gemeente en buurtbewoners bespreken hoe het loopt in de buurt. Dat heeft ertoe geleid dat op klachten van buurtbewoners adequaat kan worden gereageerd, bijvoorbeeld door een schoonmaakactie. Zo nemen de overlastmeldingen af, ziet de wijkagent:

'Die coördinator zorgt dat als die mannen binnenkomen, dat ze allemaal een papierprikker krijgen. En dat ze de voortuin van de klager gaan ontdoen van rotzooi. Het lijkt niks, maar het is wel precies waar de buurt om vraagt. Ze maken rotzooi, ze moeten het opruimen. En wat krijgen ze dan? Dan krijgen ze een paar euro dagvergoeding waar ze een broodje mee kunnen kopen in de winkel. Kijk, dat zijn concrete voorbeelden.'

In Eindhoven wist men het aantal overlastmeldingen rond een opvanglocatie te verminderen door buurtbewoners goed te informeren. Springplank040 gaf de bewoners een kaartje met de telefoonnummers van opvang, handhaving en politie, met uitleg welke organisatie ze bij welk type overlast het beste kunnen bellen.

4.4 Handhaven zonder boete op overlevingsactiviteiten

In Eindhoven en Amsterdam spraken we uitgebreid met leidinggevenden en medewerkers van handhaving en politie over het werk zonder beboeten van overlevingsactiviteiten. In deze paragraaf bespreken we wat de geïnterviewden naar voren brengen over omgaan met problematiek in de openbare ruimte.

'We willen dat dakloze mensen naar opvang gaan'

In Eindhoven is het beleid niet te beboeten voor buitenslapen, maar worden wel boetes aan dakloze mensen gegeven bij overlast. De boete voor buitenslapen is in Eindhoven nog niet uit de APV gehaald. Wat een leidinggevende bij handhaving betreft zou de discussie niet moeten gaan over het schrappen uit de APV, maar over voldoende opvang en zorg — en juist daarin slaagt Eindhoven redelijk, meent hij:

'Inderdaad, we geven geen boetes op buitenslapen. We willen dat daklozen naar opvanglocaties gaan. Boetes zijn alleen functioneel bij toewerken naar ISD, je moet een doel hebben met een boete. Bij daklozen is dat maar de vraag. We beboeten wel op overlast door alcoholgebruik, dat is 9 van de 10 keer de reden van een boete. Er zijn ook kampeerverboden voor slapen in bosjes, maar dan staat er ook wel een verbodsteken [...].'

Geïnterviewden werkzaam in de hulpverlening en begeleiding zien dat boetes voor buitenslapen een negatief effect hebben op het welzijn van en het contact met mensen die op straat overleven. De directeur van Ervaring die Staat, een organisatie in Eindhoven die dakloze mensen ondersteunt, ziet dat boetes leiden tot opgejaagd en onregeld gedrag:

'Boete is geen oplossing. Dat leidt tot stapelen van schulden en stress, en tot mensen die zich opgejaagd en vernederd voelen. Je ziet dat beboeten leidt tot bijzonder gedrag, opgejaagd gedrag, meer wantrouwen, meer onregeld optreden. Dat zie je ook bij mensen die autoriteitsgevoelig en wantrouwend zijn.'

Door voldoende opvang te bieden neemt in Eindhoven de overlast rond overlevingsactiviteiten af, constateert de teamleider handhaving. Ingewikkelder ligt het bij mensen met verward gedrag, die alleen via dossiervorming in een traject geplaatst kunnen worden:

'Ik heb het idee dat wij door het bieden van opvang de harde noodzaak van beboeten wegnemen. Toch blijft het bij de harde kern zorgmijders soms nodig. Wij krijgen vier keer per dag een overlastmelding over een verward persoon, dat is die doelgroep. APV-artikelen verwijderen is niet de oplossing, de oplossing is opvang en zorgen dat de mensen in de uitvoering getraind zijn.'

Stoppen met beboeten: het proces volgen en begeleiden

Ook Amsterdam is sinds zomer 2025 gestopt met het schrijven van boetes voor buitenslapen. Een adjunct-directeur van de dienst Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte legt uit dat handhavers

sindsdien geen ID meer mogen vorderen. Hij benadrukt dat het belang van het gesprek aangaan nog even belangrijk is, maar dakloze mensen zijn niet verplicht te antwoorden.

'Als het uit de APV is gehaald, mag handhaving niet meer staande houden. Je mag op basis van slapen in de openbare ruimte ook niet naar zijn naam vragen en hem in een systeem zetten. Dus is er hierdoor niks meer in de dossiervorming, of alleen op vrijwillige basis [...]. Artikel 27 Strafvordering is niet bedoeld om altijd te beboeten, het is bedoeld om je de bevoegdheid te geven iemand naar zijn identiteit te vragen. Vandaaruit kun je verder kijken: hoe gaat het eigenlijk met u? Bent u al in zorg? Kunnen we u verbinden aan de GGD, het veldwerk of iemand anders? [...] Bij de politie staat er nog een artikel dat hulpverlening ook onderdeel is van de taakomschrijving; op basis daarvan kun je nog wel naar iemands naam vragen. Maar voor boa's is dat ingewikkelder — als dat vervalt, kun je alleen nog op basis van vrijwilligheid zeggen: "U bent niet verplicht om te antwoorden, maar kunt u vertellen of u in zorg bent, en of we iets voor u kunnen doen?"'

Om in goed contact te blijven met de mensen die op straat overleven is het belangrijk om boa's goed te informeren over de achtergronden van dak- en thuisloze mensen, de mensenrechtelijke kant en het besluit niet te beboeten. Het gesprek aangaan had altijd de voorkeur boven boetes, laat de adjunct-directeur weten:

'Mijn opdracht aan al mijn mensen was eigenlijk altijd al: zorg dat je het gesprek aangaat met overlastveroorzakers, zodat ze het de volgende keer niet meer doen. [...] Ik zeg tegen al mijn mensen: je hebt geen bonnenquotum. Ik wil wel dat je 20, 100, 200 gesprekken voert met mensen over de leefbaarheid in Amsterdam. [...] Dat gesprek is ook bedoeld om daklozen in contact te brengen met welzijnsorganisaties voor hulp [...].'

Geïnterviewde collega's bij de Amsterdamse handhaving vragen zich af of het stoppen met beboeten ongewenste effecten heeft, zoals minder verwijzingen naar de zorg. Een leidinggevende:

'Mijn gevoel is wel dat we nu minder gegevens vastleggen, dus minder contacten met dakloze personen in ons systeem zetten. En ik kan nog niet beoordelen of dat ook leidt tot minder verwijzingen naar de zorg [...]. Ik denk dat dat wel jammer zou zijn, want dan heb je ook minder zicht op wie waar is en of het wel goed met mensen gaat. Ik ben zelf benieuwd wat het betekent voor de overlast of voor de toeleiding naar zorg.'

Een veldwerker merkt dat hij sinds zomer 2025 minder namen doorkrijgt, omdat handhavers geen dossiers meer aanleggen van dakloze mensen die hun ID niet vrijwillig willen geven. Hij spreekt van een overgangsfase in Amsterdam: *'Men is nog bezig om een passende modus operandi te vinden, zodat wij weer gerichte meldingen krijgen.'*

Professionals zien het als waardevol dat de gemeente onderzoek laat doen naar de ontwikkelingen in het veiligheids- en zorgdomein sinds het besluit om te stoppen met boetes voor buitenslapen (zie ook paragraaf 3.3). Dat onderzoek kijkt naar mogelijke effecten op andere APV-gronden, de doorgeleiding naar zorg en het aantal aanmeldingen voor de Lokale Aanpak Overlast Veelplegers (LAOVP) en voor repatriëring (AVIM-procedure).

Geïnterviewden merken dat de problemen van dakloze mensen in de stad veel zichtbaarder zijn geworden, nadat er gestopt is met beboeten. Wat het stoppen met beboeten heeft opgeleverd voor dakloze mensen is op dit moment nog niet duidelijk. Men hoopt dat het onderzoek van de gemeente Amsterdam in het najaar 2026 daar meer zicht op zal bieden. Verschillende geïnterviewden vermoeden dat er sinds het stoppen met beboeten vaker gebiedsverboden zijn opgelegd en dat tenten vaker worden weggehaald. Dit zijn signalen die we ook optekenden in andere gemeenten die gestopt zijn met beboeten. Een coördinator van een Amsterdamse inlooplocatie waarschuwt dat het weghalen van een tent, net als een boete, een negatieve impact heeft op dakloze mensen.

'Als tenten of slaapzakken van bezoekers van onze inloop worden weggegooid, heeft dat een heel grote impact op hen, omdat ze dan eigenlijk hun hele existentie kwijtraken doordat handhaving alles van hen wegneemt. Dat zien we nu vaker. En uiteindelijk helpt het ook voor geen meter, want dan komen ze weer naar ons en vragen weer om hun slaapzak en spullen. Als ze een andere optie zouden hebben, zouden ze naar opvang gaan waar ze kunnen slapen.'

Boetes voor buitenslapen brengen dak- en thuisloze mensen verder in de problemen — daarover zijn geïnterviewden het eens. In een middelgrote gemeente als Eindhoven is gekozen om buitenslapers naar opvang te verwijzen en alleen voor overlast te beboeten. In Amsterdam is het aantal buitenslapers veel groter dan de opvangcapaciteit aankan. De overgang van beboeten naar niet beboeten van buitenslapers wordt gemonitord om te voorkomen dat het besluit tot ongewenste effecten of andere vormen van repressie leidt.

4.5 Voorzieningen: toiletten en gebruikersruimte

Mensen die dakloos zijn, hebben plekken nodig om te douchen, schone kleding te krijgen, of naar het toilet te gaan. In de verschillende gemeenten wordt geïnvesteerd in het bieden van deze faciliteiten. Dit kan overlast voorkomen en daarmee een aanleiding wegnemen om te beboeten op overlevingsactiviteiten. Daarnaast is er sprake van middelengebruik onder dakloze mensen en de behoefte om dit niet 'op straat' te hoeven doen. Daarvoor zijn gebruikersruimten van belang.

Toiletten

Voor dakloze mensen is het belangrijk dat er voldoende toiletten beschikbaar zijn. Ze kunnen terecht bij maatschappelijke instellingen en inloopvoorzieningen, maar die zijn beperkt open (meestal overdag) en verspreid over de stad. Dakloze mensen die we spraken, maken ook gebruik van toiletten in bibliotheken of het stadhuis, al is dat voor sommige kwetsbare mensen een drempel om naar binnen te gaan, vertelt een hulpverlener. Het aantal openbare toiletten is in de meeste gemeenten zeer beperkt: Nederland telt gemiddeld één openbaar toilet per 12.500 inwoners, duidelijk minder dan bijvoorbeeld Duitsland (1 per 4.800) en Frankrijk (1 per 4.300) (Lash, 2026). Geïnterviewden vinden dat er meer openbare toiletten zouden moeten komen; bij een ronde door Nijmegen bleek een van de weinige openbare toiletten gesloten, regelmatig het geval, volgens een geïnterviewde.

Overzicht van voorzieningen

Voor dakloze mensen is het handig om te weten waar ze terecht kunnen om te eten, te drinken of naar het toilet te gaan. In veel gemeenten, en zeker in de centrumgemeenten, is een loket, waar mensen ter plekke geholpen worden aan informatie. Maatschappelijke organisaties zorgen ook voor informatieboekjes, zoals de Straatwijzer van het Straatconsulaat in Den Haag en het 'Blauwe boekje', Regenboog Groep in Amsterdam met de sociale kaart voor overleven op straat. Mensen met een smartphone kunnen de informatie ontvangen via de Streetlife-app. Een recent ontwikkelde app door de Straatgids die aan gemeenten beschikbaar wordt gesteld, helpt mensen zonder vast onderdak, hulpverleners en vrijwilligers de weg vinden naar locaties van opvang, eten, wassen en hulp en zorg.

Zoals eerder benoemd zoeken alle gemeenten uit dit onderzoek naar een aanpak die overlast beperkt én recht doet aan een humane benadering van dak- en thuisloze mensen. Zo heeft Nijmegen een specifieke locatie aangewezen in de openbare ruimte waar dakloze mensen ook 's nachts kunnen verblijven, middelen kunnen gebruiken en naar het toilet kunnen. Als pilot is de binnenplaats van het Multifunctioneel Centrum (maatschappelijke opvang) aangewezen als legale, 24 uur toegankelijke verblijfsplek, met fietsenhokken waar mensen droog kunnen zitten. De overlast van mensen die eerder op straat voor de opvang stonden te gebruiken, was in eerste instantie daarmee opgelost, en het middelengebruik was meer aan het zicht van omwonenden onttrokken. Bij de totstandkoming zijn gebruikers zelf betrokken, om eigenaarschap en medeverantwoordelijkheid te stimuleren. Een

hulpverlener: *'Ik vind het een goede poging om overlast te reguleren en mensen ook mee verantwoordelijk te maken.'*

Gedurende de zomer van 2026 is het erg druk geworden op en rondom de pilot-locatie. Inmiddels zien zowel de geïnterviewde professionals als dakloze mensen de plek niet meer als oplossing: het is er te druk geworden en de sfeer is grimmig. De locatie was ook bedoeld om mensen gemakkelijker te bereiken met hulpverlening; een deel van de huidige bezoekers gaat volgens een ambtenaar naar de tijdelijke woonunits die vanaf de zomer van 2026 beschikbaar komen. Voor het behoud van de plek is communicatie met de buurt belangrijk, geeft een ambtenaar aan: meldingen van overlast worden serieus genomen. De ontwikkelingen in de zomer hebben laten zien dat de locatie te druk werd en ook gebruikt werd door groepen waar deze niet voor bedoeld was, dus mensen die niet dakloos zijn. Daarom heeft de gemeente besloten de pilotlocatie te sluiten en de mensen naar een tijdelijke opvanglocatie te verwijzen.

Dakloze mensen hebben behoefte aan plekken waar ze kunnen zijn zonder steeds te worden weggestuurd. Een lid van de adviesraad van dit onderzoek benadrukt dat dakloze mensen, net als alle andere mensen, 'sociale wezens' zijn die naar elkaar toe trekken en samen willen komen. Twee dakloze mannen uit Amsterdam vertellen over hun groep, die buiten op een vaste plek samenkomt om een biertje te drinken. Ze willen daar met rust gelaten worden, niemand lastigvallen, houden rekening met de buurt en ruimen het vuil zelf op, al komt de politie er naar eigen zeggen dagelijks langs. Ze hebben ook behoefte aan een toilet: nu kunnen ze niet anders dan tegen een boom urineren, want de omliggende cafés laten hen niet meer binnen.

Ruimte voor gebruik van middelen

Voor dakloze mensen die drugs gebruiken, zijn er in sommige steden gebruikersruimtes: plekken die overlast van drugsgebruik op straat helpen voorkomen. Hier krijgen ze schone naalden en kunnen ze rustig en veilig gebruiken. In Amsterdam heeft De Regenboog Groep een aantal inbandige gebruikersruimtes. Maar vanwege de enorme toename van het crackgebruik in parken is er tijdelijk een 'gebruikersbus' op straat geplaatst, in de buurt van het Oosterpark, met een toilet ernaast. De gebruikersbus verminderde weliswaar de overlast in de parken, maar buurtbewoners hebben vanwege ervaren overlast bezwaar gemaakt. Er is nog geen nieuwe locatie gevonden.

Geïnterviewden werkzaam in de zorg geven aan sowieso voorstander te zijn van inbandige gebruikersruimten. Een medewerker van de GGD zegt daarover: *'Wat je in een pand kunt organiseren is de aanwezigheid van de hulpverlening. Die bus zit vol met gebruikers en daar past geen professional meer bij.'*

Medewerkers van inbandige gebruikersruimten wijzen op de positieve effecten van deze voorziening op bezoekers: meer sociaal contact, hygiëne en een lagere drempel om hulp te aanvaarden.

In het kader van *harm reduction* is er behoefte aan meer gebruikersruimten. *Harm reduction* gaat uit van de gedachte dat je schade kunt beperken als iemand niet kan of wil stoppen met middelengebruik: gebruikersruimten verlagen stress, verminderen gebruik en stellen de GGD in staat de gezondheid van de doelgroep te monitoren. Trimbos inventariseerde de Nederlandse *harm reduction*-voorzieningen, van medicatiepoli's tot spuitomruil en gebruikersruimten, en concludeert dat het aanbod breed maar versnipperd is, zonder landelijk overzicht (Martinelli et al., 2026). Dergelijke voorzieningen beperken niet alleen gezondheidsrisico's, maar dragen volgens Trimbos ook bij aan veiligheid, leefbaarheid en rust in de omgeving (Trimbos, 2026).

Inloopvoorzieningen en inbandige gebruikersruimten hebben bovendien een positief effect op dak- en thuisloze mensen: ze dragen bij aan sociaal contact, welbevinden, hygiëne en het aanvaarden van hulp.

4.6 Voldoende huisvesting en opvang

Dit hoofdstuk sluit af met de conclusie dat buitenslapen uiteindelijk alleen kan worden opgelost door het bieden van voldoende huisvesting en opvang. Het bieden van voldoende toegankelijke en veilige opvang is geen einddoel, maar een tussenstap als doorstroom naar huisvesting nog niet mogelijk is.

Opvang

Een overeenkomst tussen de gemeenten die bezig zijn met het stoppen van beboeten van buitenslapen is de inzet op verschillende vormen van opvang. We spraken beleidsambtenaren van tien gemeenten die op het dossier 'opvang' werken. Zij benadrukken dat hun gemeenten grote investeringen doen in verschillende opvangvormen - van kortdurende opvang, nachtopvang, winteropvang tot opvanglocaties voor specifieke groepen, gezinnen, vrouwen, EU-arbeidsmigranten tot passantenhotels voor dakloze mensen die geen zorg nodig hebben. Tegelijkertijd schetsen ambtenaren dat toenemende problematiek van dak- en thuisloosheid de gemeentelijke opvangcapaciteit en mogelijkheden overstijgt. Een ambtenaar uit Amsterdam verwoordde het als volgt: *'We doen enorm veel en toch zijn we constant bezig met het kiezen uit schaarste.'* In de middelgrote gemeenten sluit de opvangcapaciteit volgens geïnterviewden beter aan, hoewel de problematiek van buitenslapende EU-arbeidsmigranten alle gemeenten raakt. De pilots voor specifieke opvang voor deze groep worden gevolgd.

Huisvesting

Dakloosheid is in de kern een woonprobleem. Belangenorganisaties en geïnterviewden zien de oplossing dan ook vooral in voldoende en toegankelijke huisvesting. Het doel van het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) is dakloosheid in 2030 te beëindigen door mensen zo snel mogelijk weer een eigen woonplek te bieden. Gemeenten uit dit onderzoek zoeken naar mogelijkheden om dakloosheid op te lossen met aanpakken gericht op tijdelijke woonruimte (flexwoningen en woonunits) en woonvoorzieningen voor dakloze mensen in zelfbeheer. We beschrijven verschillende voorbeelden, na een korte beschrijving van de Housing First- en Wonen Eerst-benadering.

Sinds 2006 wordt Housing First in Nederland toegepast. De aanpak is oorspronkelijk in de jaren negentig ontwikkeld in New York. Housing First keert de traditionele 'woonladder' om: dakloze mensen krijgen direct een zelfstandige woning, zonder dat zij eerst hoeven te bewijzen dat zij 'woonklaar' zijn of behandeling moeten accepteren. Vanuit die stabiele woonplek wordt vrijwillige en flexibele ondersteuning aangeboden. Belangrijke uitgangspunten zijn huisvesting als mensenrecht, eigen regie en het scheiden van wonen en zorg (Housing First Nederland, 2022). In Nijmegen bestaat Housing First inmiddels tien jaar. Een hulpverlener ziet het als het beste alternatief voor langdurige dakloosheid, maar vindt dat de aanpak veel sterker zou moeten worden opgeschaald:

'Maar dit [Housing First] is natuurlijk het beste alternatief voor dakloosheid. [...] We zijn gestart met 12 woningen per jaar. En dat is 10 jaar lang zo gebleven. [...] Pas dit jaar [...] vindt er een opschaling plaats van 12 naar 18 woningen per jaar. Maar het zouden er dus veel meer moeten zijn.'

Landelijk onderzoek ondersteunt het beeld dat Housing First vaak tot duurzaam wonen leidt: bij vijftien onderzochte praktijken was 83 procent van de deelnemers sinds de start van het traject niet opnieuw dakloos geworden (Planije & Van Vugt, 2023). Wonen Eerst bouwt voort op dezelfde principes, maar is breder. Het is geen afzonderlijke interventie voor een specifieke doelgroep, maar een systeemaanpak voor het voorkomen en beëindigen van dakloosheid. Het uitgangspunt is dat mensen die hun woning dreigen te verliezen of net dakloos zijn zo snel mogelijk duurzaam worden gehuisvest, met ondersteuning op maat, zodat langdurig verblijf op straat of in de opvang wordt voorkomen (Ministeries van BZK, SZW & VWS, 2022; Housing First Nederland, 2025).

Een Nijmeegse hulpverlener vat dat verschil als volgt samen:

'Het idee van Wonen Eerst is een systeemaanpak en richt zich dus vooral op dreigende dakloosheid of mensen die echt net op straat zijn komen te staan, voorkomen dat die echt in de opvang terechtkomen en daar langdurig verblijven.'

Wonen Eerst is inmiddels in veel regionale plannen opgenomen, maar de uitvoering blijft achter. Van de 37 regio's met een regionaal actieplan noemen er 27 Wonen Eerst, terwijl slechts zestien concreet beschrijven hoe zij de omslag van opvang naar Wonen Eerst willen maken. Belangrijke belemmeringen zijn het woningtekort, terughoudendheid bij woningcorporaties en een hoge instroom van dak- en thuisloze mensen (Huisman et al., 2025, pp. 26–29).

Zelfbeheer, tijdelijke woningen of woonunits

In enkele gemeenten zijn er initiatieven voor wonen in zelfbeheer. Het NUNN (Nachtopvang uit Noodzaak Nijmegen), dat gerund wordt door dakloze mensen zelf, is daar een voorbeeld van. Dakloze mensen zijn zelf verantwoordelijk voor de huishoudelijke taken. Overdag zijn er medewerkers van het RIBW (regionale instelling voor begeleiding bij wonen, zinvolle daginvulling en werk) en vrijwilligers aanwezig die hulp en ondersteuning bieden, maar 's nachts niet. Op de vraag wie er toegang heeft, antwoordt een medewerker:

'Eigenlijk iedereen wel. Ze hebben niet echt contra-indicaties aan de voordeur. Maar het is wel het leven in een groep. Dus als je dat moeilijk vindt, dan is dit niet de beste plek. Je moet in zekere mate zelfredzaam zijn en een stukje persoonlijke verzorging wordt ook wel belangrijk gevonden. En dat je aanspreekbaar bent.'

In verschillende gemeenten wordt ingezet op tijdelijke woningen of woonunits. Ook in Nijmegen komen er in de zomer van 2026 woonunits. Een hulpverlener ziet dit als vooruitgang, omdat mensen bij de opvang of het NUNN nu vaak met meerdere mensen op een kamer slapen:

'Het is belangrijk dat mensen ergens naar binnen kunnen op de eerste plaats. Het mooiste is als mensen gewoon kunnen gaan wonen. Maar als dat niet kan, dan moet je zorgen voor voldoende opvangplekken en deze units die zijn voor één persoon, dus dat vind ik ook echt vooruitgang. Want dat is op andere plekken niet. Hier [bij het NUNN] slaap je met meer mensen op een kamer, bij de opvang hetzelfde verhaal dus. Bij de aanvang was het eigenlijk de bedoeling dat iedereen een eigen plek zou krijgen. Maar omdat de vraag zo hoog is, is dat twee personen op een kamer. Ja, dus in de winter zelfs drie. Dan is het echt een hutjemutje.'

Dakloosheid is in de kern een woonprobleem: boetes lossen overlevingsactiviteiten niet op, voldoende toegankelijke huisvesting en opvang wél. Aanpakken als Housing First, Wonen Eerst, tijdelijke woonunits en wonen in zelfbeheer bieden mensen sneller een stabiele plek, voorkomen verdere schade door leven op straat en verminderen zo ook overlast in de openbare ruimte.

Dit hoofdstuk gaat in op de derde onderzoeksvraag. Geïnterviewden uit verschillende gemeenten brengen dezelfde mensenrechtenconforme werkwijzen naar voren: investeer in laagdrempelig contact op straat, het veiligheid- en zorgdomein werken daarbij samen, mensen met ervaringskennis zijn betrokken in uitvoering en proces en handhaving is gericht op concrete overlast en niet op overlevingsactiviteiten zelf. Gemeenten die kiezen om overlevingsactiviteiten niet te beboeten, doen er goed aan het proces te monitoren, zodat repressie niet via een omweg terugkeert. Gemeenten uit de tweede fase van dit onderzoek laten zien: de inzet op hulp, zorg en voorzieningen zoals toiletten, inlooplocaties en gebruikersruimten kan de situatie op straat en die van dakloze mensen verbeteren. Voor het daadwerkelijk verbeteren van het welzijn van dakloze mensen is echter meer nodig; op de eerste plaats voldoende toegankelijke huisvesting en opvang.

5. Reflectie: meer nodig, minder beschikbaar

Dit hoofdstuk gaat over de randvoorwaarden die geïnterviewden noemen voor een duurzame oplossing van dakloosheid en de overlast eromheen: onderwerpen die gemeenten niet op eigen kracht kunnen oplossen. Denk aan het woningtekort, de capaciteit van de maatschappelijke opvang, de toename van dakloze EU-burgers, bezuinigingen in de zorg, de afnemende capaciteit bij de politie en marktwerking in de aanbesteding van zorg.

Geen van de onderstaande ontwikkelingen verklaart de situatie op straat op zichzelf. Samen zorgen ze wel voor steeds minder capaciteit en maatwerk, voor een groep die groter is geworden en meer specialistische hulp nodig heeft.

Tekort aan woningen

Allereerst ondermijnt het woningtekort iedere aanpak: het Nationaal Actieplan Dakloosheid (2022) wilde dakloosheid in 2030 beëindigen, maar dat doel is door het tekort aan betaalbare woningen nog ver weg.

Maatschappelijke opvang

De gemeenten uit dit onderzoek bieden maatschappelijke opvang. Beperkte uitstroommogelijkheden naar huisvesting en een groeiend aantal dakloze mensen zorgt voor volle opvang. In Amsterdam verblijft daardoor 85 procent langer in de opvang dan nodig. Bij extreme kou komen er winterplekken bij; Utrecht en Leiden bieden permanente winteropvang.

Voor toegang gelden criteria: de meeste gemeenten maken in de praktijk onderscheid tussen mensen met en zonder recht op Wmo-zorg. EU-burgers zonder aantoonbaar arbeidsverleden of regiobinding komen doorgaans niet in de reguliere opvang. Geïnterviewden noemen dit zelf 'een blinde vlek': deze mensen vallen ook buiten Wonen Eerst en de Nederlandse sociale voorzieningen. Die blinde vlek raakt een groeiende groep.

De vraag naar woonruimte groeide deze eeuw ook door arbeidsmigranten uit andere EU-landen, die volgens verschillende geïnterviewden inmiddels meer dan de helft vormen van de dakloze mensen in hun gemeente. Nederlandse bedrijven en uitzendbureaus haalden decennialang arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa zonder humaan vangnet voor huisvesting en zorg. Uitzendbureaus en werkgevers kregen jarenlang van de overheid alle ruimte om werk en wonen te koppelen, waardoor baanverlies voor de arbeidsmigranten uit Oost-Europa vaak ook huisverlies betekende. September 2026 heeft het kabinet besloten dat werkgevers en uitzendbureaus vanaf 2028 niet langer huisvestingskosten in mindering mogen brengen op het minimumloon (Vermeulen, 2026).

Bezuinigingen op zorg

Op zorg en welzijn wordt al decennialang bezuinigd, terwijl een groeiende groep dakloze mensen zorg nodig heeft. De decentralisaties van Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet gaven gemeenten in 2015 nieuwe taken, mét een bezuiniging van ruim 2 miljard euro (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2017). In de ggz werden klinische bedden tussen 2008 en 2019 met circa 30 procent afgebouwd, zonder dat de ambulante zorg meegroeide, terwijl gedwongen opnames juist stegen (Sociaalweb, 2021). 'Uitbehandelde' cliënten kunnen daardoor soms nergens heen door gebrek aan huisvesting of werk: ontslag uit een instelling mondt dan uit in dakloosheid (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2018). Steeds zijn het de meest kwetsbare mensen, met complexe psychiatrische, verslavings- of gezinsproblematiek, die de rekening betalen.

De Participatiewet (2015) leidde ertoe dat mensen eerst zelf een oplossing moeten zoeken voordat ze aanspraak maken op ondersteuning. Dat werkt door tot op straat: de zelfredzaamheidsmatrix die gemeenten hanteren voor toegang tot opvang kan mensen die 'zelfredzaam' scoren buiten de boot laten vallen, ook al zijn ze feitelijk dakloos.

Ook *harm reduction* voor verslaafden verloor capaciteit, onder meer door bezuinigingen op Mainline. Zonder voldoende gebruiksruimtes wijken mensen uit naar bijvoorbeeld het park, met meer problemen in de openbare ruimte tot gevolg.

Minder capaciteit bij de politie

Ook bij de politie staat de capaciteit onder druk, terwijl juist de wijkagent een sleutelrol speelt in het contact met dakloze mensen en de afweging tussen zorg en boete. De vorming van de Nationale Politie in 2013 ging gepaard met bezuinigingen op het aantal agenten: opsporing kreeg voorrang boven het voorkomen van onveiligheid in de wijk. Wijkagenten worden bovendien steeds vaker ingezet voor andere taken, zoals noodhulp en het begeleiden van demonstraties, waardoor de politie haar zicht op de wijk verliest (NOS, 2020). Een structureel personeelstekort, onderbezette basisteams (NOS, 2023) en een verkorte basisopleiding vergroten de druk verder. Precies nu gemeenten toewerken naar een humanere omgang met dakloze mensen, hebben wijkagenten dus minder tijd en minder ervaren collega's. Dat ondermijnt de outreachende, vertrouwenwekkende rol die geïnterviewden essentieel noemen.

Liberalisering, KPI-sturing en kortlopende contracten

Geïnterviewden en adviesraadsleden zijn ten slotte kritisch over deze ontwikkelingen: marktwerking in de aanbesteding van zorg staat op gespannen voet met wat professionals bij kwetsbare, complexe doelgroepen nodig hebben, namelijk tijd, continuïteit en vertrouwen. Het is moeilijk om het werk zo te organiseren dat er voldoende uren beschikbaar zijn om de noodzakelijke begeleiding te geven aan wat een geïnterviewde 'zorgvuldige zorgzoekers' noemde.

Dat uit zich ook in een disbalans tussen handhaving en zorg: in Amsterdam-centrum staat volgens een politiemedewerker *'ruim negentig fte handhaving tegenover een handvol GGD-veldwerkers'*.

Organisaties worden volgens geïnterviewden te vaak afgerekend op output in plaats van kwaliteit. *'Het gaat over KPI's, niet over humaniteit,'* zegt een geïnterviewde. Aanbieders met de laagste prijs winnen, maar zetten daarvoor volgens geïnterviewden en de adviesraad vaak te laaggeschoold personeel in. Terwijl die vraag naar specialistische kennis toeneemt, neemt het aantal specialisten op straat af en kiezen aanbestedende gemeenten volgens geïnterviewden in de praktijk vaak voor de goedkoopste, en dus minst geschoolde, arbeidskrachten.

De directeur van het Eindhovense Ervaring Die Staat (EDS), een organisatie die dak- en thuisloze mensen ondersteunt, pleit daarom voor langdurige subsidiëring van outreachende straatteams: hun kracht zit in vertrouwensrelaties en gebiedskennis. Ze pleit voor vertrouwen in plaats van wantrouwen, voor investeren in de duurste, meest kwetsbare groep in plaats van bezuinigen, voor minder sturen op smalle KPI's en kortlopende contracten, en voor meer ruimte voor meerjarige, regionale samenwerking, waarin organisaties elkaar aanvullen in plaats van beconcurreren.

6. Conclusies en aanbevelingen

De omgang met overlevingsactiviteiten in de openbare ruimte houdt alle gemeenten uit dit onderzoek bezig. Het beleid en de praktijk zijn nog overal volop in beweging. Voor het stoppen met beboeten volgen de gemeenten uit dit onderzoek verschillende routes. Wat hieronder volgt is dan ook geen blauwdruk, maar een duiding van de actuele ervaringen in de gemeenten. Dat doen we aan de hand van de drie deelvragen, te weten: het omgaan met overlevingsactiviteiten en beboeten (paragraaf 6.1.), het proces van stoppen met beboeten (paragraaf 6.2.) en voorbeelden van mensenrechtenconforme werkwijzen (paragraaf 6.3.). In paragraaf 6.4 gaan we in op de centrale vraag 'wat kan geleerd worden van gemeenten die zijn gestopt met beboeten of daarmee bezig zijn?' Paragraaf 6.5 bevat een slotbeschouwing en aansluitend op pagina 42 volgen enkele aanbevelingen.

6.1 Omgaan met overlevingsactiviteiten en beboeten

Dak- en thuisloosheid treft een zeer diverse groep mensen. De meeste mensen die noodgedwongen buiten overleven, proberen zoveel mogelijk uit het zicht te blijven en niemand tot last te zijn. Beboeten voor overlevingsactiviteiten raakt aan meerdere mensenrechten tegelijk, onder meer het recht op een waardig leven en op een behoorlijke levensstandaard. Deze context is belangrijk bij het lezen van deze conclusies.

Hoe gemeenten omgaan met overlevingsactiviteiten van dakloze mensen in de openbare ruimte, verschilt sterk. In de tien gemeenten uit dit onderzoek, kunnen we zes verschillende handhavingspraktijken onderscheiden: van actief beboeten, een verbod op papier met terughoudende handhaving, indirect handhaven met andere bepalingen of gebiedsverboden, tot wel registreren zonder boete of helemaal niet meer sanctioneren. Een APV-bepaling zegt niet automatisch hoe er op straat wordt gehandhaafd.

Landelijk nam het aantal boetes voor buitenslapen tussen 2023 en 2025 toe met 13 procent, tot 1.157; bedelen daalde in diezelfde periode licht, van 840 naar 771 boetes. Deze CJIB-cijfers zijn een ondergrens: boa's bekeuren daarnaast ook en gemeenten leggen eigen bestuurlijke maatregelen op die niet worden meegeteld. De verschillen tussen gemeenten zijn groot: gemeenten die aankondigden te stoppen met beboeten zagen het aantal boetes in 2025 sterk dalen of tot nul teruglopen, terwijl drie andere gemeenten samen meer dan de helft van alle buitenslaapboetes in Nederland uitschreven.

Gemeenten en professionals die het verbod op overlevingsactiviteiten, in het bijzonder buitenslapen, in de APV willen behouden, noemen daarvoor verschillende redenen: overlast en onveiligheid kunnen aanpakken; mensen staande kunnen houden, identificeren en registreren; sancties als route naar een persoonsgerichte aanpak, zorg, een ISD-maatregel of terugkeertraject; en de vrees dat minder handhaving mensen naar hun gemeente trekt.

Voorstanders van schrappen van het verbod of niet meer beboeten, wijzen op het belang van een humane aanpak en op de mogelijkheid om in geval van overlast (bijvoorbeeld geluidsoverlast, vervuiling) te handhaven via de bestaande overlastartikelen. Verder is veelvuldig genoemd dat een boete geen effectief middel is om iemand tot zorg te bewegen: geïnterviewden uit verschillende domeinen zien juist dat vertrouwen en langdurig contact eerder tot hulpacceptatie leiden dan dreiging met een sanctie of sanctioneren.

Voor bedelen lopen de gemeentelijke keuzes ook uiteen. Uit de Europese jurisprudentie volgt dat een algemeen bedelverbod niet toelaatbaar is: beperkingen moeten zijn toegespitst op aantoonbaar

agressief of opdringerig bedelen. Bij vermoedens van mensenhandel ligt bescherming en signalering van mogelijke slachtoffers voor de hand, niet het beboeten van mensen die mogelijk worden uitgebuit.

En bij het doen van de natuurlijke behoefte geldt dat er in alle gemeenten een gebrek is aan publieke toiletten: wie geen reële toegang tot sanitair heeft, kan zijn behoefte niet simpelweg uitstellen of binnenshuis doen.

Beboeten op overlevingsactiviteiten levert geen duurzame verbetering van problematiek in de openbare ruimte op. Geïnterviewden uit zowel het zorg- als het veiligheidsdomein zien nauwelijks gedragsverandering, en wie geen huis, geld of alternatief heeft, kan het beboete gedrag niet zomaar staken. Waar dit onderzoek wel overtuigend bewijs voor vond, via deskresearch, interviews en gesprekken met ruim 60 betrokken professionals en mensen met ervaringskennis is dat boetes dak- en thuisloze mensen dieper in de problemen brengen: ze hebben een negatief effect op het welbevinden en gaan als onbetaalde schuld met mensen mee.

6.2 Proces van beboeten naar duurzaam contact

Gemeenten zetten de stap naar minder of niet meer beboeten meestal pas na een concrete aanleiding: een publicatie over boetes, de ETHOS-telling, mediadruk of inspraak van dakloze mensen en belangenorganisaties en werkbezoeken van bestuurders aan bijvoorbeeld opvanglocaties.

Organisaties die zich richten op belangenbehartiging en cliëntondersteuning van dak- en thuisloze mensen hebben in de gemeenten uit dit onderzoek vaak een belangrijke aanjagende rol gehad. Mensenrechten spelen bij zo'n verandering wel een rol, soms expliciet maar vaker impliciet: geïnterviewden spreken over een humane benadering of noemen het beboeten van dakloze mensen onrechtvaardig, zonder het mensenrechtenkader zelf te benoemen.

Geïnterviewden benoemen wat helpt tijdens het proces. Huisvesting en dak- en thuisloosheid horen bestuurlijk bij elkaar, onder één wethouder en binnen één afdeling. Ook juridische verankering is belangrijk: een motie of toezegging is kwetsbaar voor collegewisselingen, maar het schrappen van de verbodsbepaling zelf uit de APV niet.

Voor een goede overgang naar niet beboeten op overlevingsactiviteiten hebben boa's en politie een duidelijk handelingskader nodig. Omdat de boete wegvalt als instrument om staande te houden en een dossier op te bouwen, zal dat voortaan via een gesprek en opbouwen van contact lopen. Vooral startende medewerkers in het veiligheidsdomein hebben daarbij training nodig, in achtergronden van dakloosheid, mensenrechten en in bejegening en taalgebruik. Mensen met ervaringskennis kunnen een structurele rol spelen in het vormgeven van die training.

Voor zorg- en opvangpartners, en daarmee voor gemeenten, ligt de opgave in beschikbaarheid en continuïteit met structurele, betekenisvolle participatie voor belangenorganisaties en mensen met ervaringskennis. Professionals en mensen met ervaringskennis noemen daarnaast meer investering in schuldpreventie en het voorkomen van huisuitzettingen, in samenhang met woonbeleid als Housing First.

Monitoring van het proces van stoppen met beboeten is noodzakelijk met aandacht voor effecten op dakloze mensen en handhaving die zich mogelijk verplaatst naar andere bepalingen zodra het specifieke verbod verdwijnt.

6.3 Kansrijke mensenrechtenconforme werkwijzen

Werk op straat

Een belangrijke voorwaarde voor een mensenrechtenconforme aanpak zonder boetes is dat gemeenten investeren in de capaciteit van ambulante hulpverleners en veldwerkers. Snel kunnen reageren is cruciaal; mensen die net op straat komen lopen het risico binnen korte tijd af te glijden richting psychische- of verslavingsproblematiek, en herstel duurt dan veel langer dan de dakloosheid zelf. De inzet van flexibele, integrale teams met voldoende uren is noodzakelijk: alleen dan lukt het ook de buitenslapers met meervoudige problematiek te bereiken en te begeleiden.

In duo's werken

De gemeenten die we onderzochten laten uiteenlopende beloftevolle elementen zien. Twee lessen springen eruit. Ten eerste werkt het om in duo's van zorg en handhaving te opereren, veel genoemd zijn positieve ervaringen: met veldwerkers en GGD-medewerker die met een medewerker van politie of handhaving de straat op gaan. In allerlei samenstellingen maken die combinaties laagdrempelig contact mogelijk en brengen ze zorgexpertise naar de straat. Ten tweede werkt het structureel betrekken van mensen met ervaringskennis. Getrainde mensen met ervaringskennis maken in verschillende gemeenten onderdeel uit van de ambulante teams. De ervaringen daarmee zijn positief, mede vanwege hun rol bij het contact maken met dakloze mensen.

Huisvesting, opvang en voorzieningen

Housing First heeft volgens geïnterviewden een positieve opbrengst, wat aansluit bij de literatuur: 83 procent van de deelnemers raakt niet meer dakloos, en elke geïnvesteerde euro levert gemiddeld circa 2,5 euro aan maatschappelijke baten op. Waar opvang nog nodig is, moet die kwalitatief zijn: 24 uur toegankelijk, met een eigen kamer, en altijd als tussenstap naar huisvesting. Er wordt door geïnterviewden benadrukt dat meer kortdurende opvang nodig is, maar dat gemeenten dit alleen met extra steun vanuit de rijksoverheid kunnen financieren. Ook is er gepleit voor voldoende openbare toiletten in het belang van het welzijn van dakloze mensen. Net als in pandige gebruikersruimten dragen deze voorzieningen bij aan het verminderen van de problematiek in de openbare ruimte, terwijl in pandige gebruikersruimten positieve effecten hebben op de gezondheid, veiligheid en hygiëne van dakloze mensen met verslavingsproblemen.

Aparte aandacht en voorzieningen voor EU-arbeidsmigranten

EU-arbeidsmigranten vormen volgens geïnterviewden de grootste groep onder dak- en thuisloze mensen en krijgen relatief veel boetes. Een groot deel raakt dakloos zodra ze een baan verliezen, omdat huisvesting daaraan gekoppeld is, en heeft vervolgens geen toegang tot reguliere opvang bij gebrek aan aantoonbare regio- of zorgbinding. Hulpverlening in de eigen taal slaat volgens geïnterviewden beter aan. Verschillende gemeenten experimenteren met kortdurende opvang voor deze groep; de eerste resultaten in onder andere Amsterdam en Eindhoven zijn veelbelovend genoemd, zowel richting werktoeleiding als remigratie, zie de bijlage over EU-arbeidsmigranten.

6.4 De weg naar stoppen met beboeten van overlevingsactiviteiten van dakloze mensen

In de vorige paragrafen zijn de deelvragen van dit onderzoek beantwoord. In deze paragraaf vatten we de uitkomsten samen met betrekking tot de centrale vraag: wat kan geleerd worden van gemeenten die gestopt zijn met beboeten van overlevingsactiviteiten of daarmee bezig zijn?

Een eerste bevinding is dat een mensenrechtenconforme aanpak van overlevingsactiviteiten vraagt om een verschuiving van beboeten van overlevingsactiviteiten naar versterking van contact met dakloze mensen en verwijzing naar hulp en opvang. Gemeenten doen er goed aan deze transitie te monitoren, zodat zicht gehouden wordt op de effecten op dakloze mensen, de problematiek in de openbare ruimte en de mogelijke verplaatsing van handhaving naar andere bepalingen.

Omdat de boete voor overlevingsactiviteiten wegvalt voor handhaving als instrument om staande te houden en een dossier op te bouwen, wordt het belangrijker dat professionals die op straat werken goed in staat zijn contact te leggen en vertrouwen op te bouwen. In de gemeenten uit dit onderzoek wordt onder andere gekozen voor een intensievere samenwerking tussen professionals in het veiligheids- en zorgdomein, vaker in duo's de straat op en in meer veldwerkers en hulpverleners op straat.

Gespecialiseerde veldwerkers en zorgverleners zijn onmisbaar bij de contactlegging en doorverwijzing van dakloze mensen met meervoudige problematiek. Daar waar ervaringskennis en onafhankelijke belangenbehartiging een structurele plaats hebben in proces en uitvoering, lukt het om beter aan te sluiten bij de behoeften van dakloze mensen. Over deze inzichten is een brede overeenstemming, vanuit beleid en praktijk. Tegelijkertijd geven vrijwel alle geïnterviewden, en zeker in de grote steden, aan dat de huidige capaciteit van veldwerk en zorgverleners op straat niet voldoende is om het toenemende aantal dakloze mensen te bereiken.

Wat ook helpt in het contact met dakloze mensen is om de deskundigheid van professionals in het veiligheidsdomein te versterken wat betreft de kennis van achtergronden van dakloze mensen. Politied medewerkers geven aan dat daar binnen de opleiding nauwelijks aandacht aan wordt besteed. Zij pleiten voor training door mensen met ervaringskennis en een belangrijke rol voor de wijkagent en de ervaringsdeskundigen. Ook door medewerkers van handhaving is genoemd dat samenwerking met mensen met ervaringsdeskundigheid bijdraagt aan positiever contact met dakloze mensen.

Dit alles vraagt van gemeenten om te investeren in hulpverlening, voorzieningen (toiletten, gebruikersruimtes) en gespecialiseerde opvang en zorg voor dakloze mensen met meervoudige problematiek. Doorverwijzen heeft alleen zin als de inloop- en opvangvoorzieningen als toegankelijk en veilig worden ervaren. Datzelfde geldt voor voorzieningen zoals openbare toiletten en gebruikersruimten. Als die toegankelijk en veilig zijn, neemt ook de problematiek op straat af.

Om tot oplossingen en voldoende financiering voor opvang en zorg te komen, zoeken gemeenten regionale samenwerking. Ook is het belangrijk dat organisaties worden gefinancierd voor de tijd die de begeleiding van doelgroepen met complexe meervoudige problematiek vraagt. Belangenbehartiging voor dakloze mensen blijft nodig en ervaringskennis is cruciaal bij het ontwikkelen én evalueren van beleid.

EU-arbeidsmigranten vormen de grootste groep onder dakloze mensen met meervoudige problematiek. Er wordt gepleit voor voortzetting van pilots met kortdurende opvang en voor het optreden tegen uitzendbureaus en werkgevers die huisvesting aan werk koppelen.

Geen enkele gemeente uit dit onderzoek noemt de eigen omgang met overlevingsactiviteiten al sluitend. Er is nog veel ontwikkeling en gemeentelijke budgetten zijn niet toereikend voor de brede achterliggende problematiek. Grote gemeenten en centrumgemeenten die opvangvoorzieningen bieden, zien een toenemende behoefte aan deze voorzieningen die de gemeentelijke opvangmogelijkheden ver overstijgt. Dat komt niet alleen door de instroom, maar ook doordat de doorstroom naar huisvesting stopt: door het woningtekort blijven mensen vaak langer dan nodig in de opvang.

Gemeenten kunnen dit niet alleen. Die waarschuwing kwam in vrijwel alle gesprekken terug. Dat knelt niet alleen bij de opvang: het woningtekort beperkt elke lokale aanpak, en de problematiek leef- en arbeidsomstandigheden en toenemende dakloosheid van EU-arbeidsmigranten overstijgt de mogelijkheden van gemeenten. Voor deze vraagstukken is meer landelijke ondersteuning nodig.

6.5 Slotbeschouwing

Wie uit noodzaak in de openbare ruimte slaapt, zijn behoefte doet of bedelt, zou daarvoor niet beboet moeten worden: een boete lost niets op voor iemand zonder huis, geld of alternatief, en berokkent alleen schade. Dit onderzoek keek naar wat gemeenten helpt om die stap te zetten, en welke praktijken in het veld al werken voor een humaan en ondersteunend beleid.

Het aantal dak- en thuisloze mensen lijkt eerder toe dan af te nemen en het probleem verschuift zichtbaarder naar de straat. Dat vraagt om pal te blijven staan voor de mensenrechten van mensen die op straat proberen te overleven. Dat staat niet tegenover de belangen van bewoners en ondernemers: waar daadwerkelijk sprake is van overlast, verdient dat een serieus antwoord. Maar een boete voor slapen, het doen van behoeften of bedelen is dat antwoord niet.

Een werkelijke oplossing ligt niet alleen in het schrappen van een APV-artikel, maar in de randvoorwaarden: betaalbare woningen, voldoende ambulante en gespecialiseerde zorgcapaciteit, heldere handelingskaders, training, continuïteit van zorg voor mensen die net van straat af zijn, en structurele ruimte voor ervaringskennis.

Aanbevelingen voor het veranderproces en de randvoorwaarden

Bestuurlijke inbedding

Beleg huisvesting en dak- en thuisloosheid onder één wethouder en binnen één afdeling: dat maakt een effectieve aanpak mogelijk.

Verbodsbepalingen op overlevingsactiviteiten schrappen

Schrap de verbodsbepaling zelf uit de APV. Een motie of toezegging alleen is kwetsbaar voor collegewisselingen. De Handreiking Overlevingsactiviteiten en Mensenrechten van het College voor de Rechten van de Mens biedt hiervoor een juridische onderbouwing. Zie [link](#)

Medewerkers op straat voorbereiden

Geef medewerkers handhaving en politie uitleg en een duidelijk handelingskader voor de overgang, met heldere instructies over wat wél werkt, zoals gesprek, vertrouwen opbouwen, werken in duo's.

Training veiligheidsdomein

Informeer handhavers en politie over de achtergronden van dakloze mensen en mensenrechten, betrek mensen met ervaringskennis structureel bij trainingen, en zorg voor een stevige rol van onafhankelijke belangenbehartigers. Overweeg boa's aan te wijzen met dakloosheid als vast aandachtsveld.

Formatie zorg aanpassen

Zonder de boete als instrument voor staandehouding en dossiervorming zal meer via vrijwillig contact moeten gebeuren. Dat lukt alleen met voldoende capaciteit bij veldwerk en ambulante GGD, zeker in het licht van de toename van het aantal daklozen in grote en regiogemeenten.

Kwalitatieve opvang en faciliteiten

Zorg voor voldoende 24-uursopvang, eigen kamers en basisvoorzieningen zoals openbare toiletten en gebruikersruimten. Zonder die basis verplaatst de problematiek zich naar de openbare ruimte.

De overgang volgen via onderzoek en monitoring

Monitor de effecten op werkprocessen, het aantal en type boetes, en doorverwijzing naar hulp, opvang of (vrijwillige en gedwongen) remigratie.

Aanbevelingen voor preventie en het tegengaan van dakloosheid:

Direct reageren op dreigende of nieuwe dakloosheid

Wie dakloos raakt en op straat moet overleven heeft het zwaar, en kan binnen een paar dagen afglijden richting verslaving. Snel reageren is dus cruciaal: herstel duurt anders veel langer dan de dakloosheid zelf.

Voldoende doorstroomcapaciteit

Zet in op Wonen Eerst, met voorrang op huurwoningen voor dak- en thuisloze mensen, en op onafhankelijke cliëntondersteuning en sociaaljuridische dienstverlening om mensen snel weer aan een eigen plek te helpen en huisuitzettingen te voorkomen.

Zorg voor ex-dakloze personen continueren

Mensen die vanaf de straat weer een eigen woonplek krijgen, hebben nog tijd nodig om te herstellen; die zorg mag niet te vroeg stoppen.

Voorkom stigmatiserend taalgebruik en bejegening

Zorgvuldig taalgebruik en bejegening verdienen net zoveel aandacht als de instrumenten zelf. Gebruik geen stigmatiserende termen, zoals 'zwervers' in BVH-politie registratie.

Bronnenlijst

- Aardoom, A. (2026, 21 maart). Dakloze arbeidsmigranten krijgen hulp van gemeenten. *AD/Rotterdams Dagblad*.
- Aarts, B. (2026, 8 juni). Maatregelen om dakloze arbeidsmigranten te helpen. *Brabants Dagblad*.
- Alewijnse, L., Janssen, D., Pimentel, V., & Van Houwelingen, M. (2026, 7 januari). [Onbetaald werk als voorwaarde voor opvang: Dakloze arbeidsmigranten zijn overgeleverd aan willekeur](#). *Investico*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). [ETHOS \[Toelichting bij nieuwsbericht '26,6 duizend dakloze mensen begin 2022'\]](#)
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 28 januari). [33 duizend mensen dakloos begin 2024](#)
- Chien, J., Henwood, B. F., & Kuhn, R. (2026). [Criminalizing homelessness: Longitudinal associations of police encounters and homeless sweeps with psychosocial health among the unhoused community in Los Angeles](#). *Social Science & Medicine*, 393, 119033.
- College voor de Rechten van de Mens. (2025). [Participatie](#).
- College voor de Rechten van de Mens. (2026). [Handreiking Overlevingsactiviteiten & Mensenrechten](#).
- Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. (2025). [Concluding observations on the seventh periodic report of the Kingdom of the Netherlands](#) (E/C.12/NLD/CO/7). Verenigde Naties.
- Deleu, H., Debruyne, P., & Schrooten, M. (2026). Bedelen herbekeken: over grenzen, beleid en bestaansrecht. In M. Schrooten, P. Debruyne, & H. Deleu (Reds.), *Zichtbaar onzichtbaar: Bedelen in onze samenleving* (hfst. 13). Owl Press.
- De Vries, J. (2021). [Collectieve belangenbehartiging op \(dreigende\) dakloosheid in Nederland](#). JdV Consultancy and Training
- EenVandaag. (2025a, 5 december). [Boetes en gebiedsverbod als maatregel wanneer verslaafde daklozen geen hulp willen? Dat werkt niet, volgens hulpinstanties](#). *EenVandaag*.
- Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2021, 19 januari). [Lăcătuș t. Zwitserland](#) (nr. 14065/15). HUDOC.
- Gautier, P., & Schulz, M. (2024, december). ['Op de woningmarkt worden de insiders nog te veel beschermd'](#) *ESB*, 109(4840), 38–51.
- Gemeente Utrecht. (2022). [Bedelverbod: regelgeving, handhaving en ervaringen andere steden](#).
- Haan, B. (2026, 5 juni). [Psychiater Josephine Lenssen: 'De ggz is er om te behandelen, niet om mensen langdurig op een bewaakte plek te verzorgen'](#). *NRC*.
- Herring, C., Yarbrough, D., & Alatorre, L. M. (2020). [Pervasive penalty: How the criminalization of poverty perpetuates homelessness](#). *Social Problems*, 67(1), 131–149.
- Hielkema, D. (2026, 11 augustus). GGD: Amsterdamse aanpak van crackoverlast loopt vast door gebrekkige regie: 'Stadsdelen en organisaties opereren als eilandjes'. *Het Parool*.
- Hochstenbach, C. (2024). [De epidemiologie van dakloosheid in Nederland](#). *Tijdschrift voor Psychiatrie*.
- Housing First Nederland. (2022). [De principes van Housing First](#).

Housing First Nederland. (2025). *Wonen Eerst Kader*.

Huisman, M., Jongebreur, W., Maat, E., & Visser, A. (2025). [*Onderzoek voortgang Nationaal Actieplan Dakloosheid: eerst een thuis*](#). Significant Public.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2018). [*Toezicht op de ambulante qgz: Betere zorg nodig voor thuiswonende mensen met chronisch psychische aandoeningen*](#). Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (2017, 20 december). [*Modernisering van de gebiedsgebonden politie: Afsluitend onderzoek naar de vorming van de nationale politie*](#). Ministerie van Justitie en Veiligheid.

International Commission of Jurists. (2023). [*The 8 March Principles for a human rights-based approach to criminal law proscribing conduct associated with sex, reproduction, drug use, HIV, homelessness and poverty*](#).

Jungmann, N., & Dobbe-Kluijtmans, M. (2009). [*Meedoen zonder schulden: Aanbevelingen voor effectievere schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen*](#). Hiemstra & De Vries.

Kansfonds, & Hogeschool Utrecht. (2025). [*Iedereen telt mee! Resultaten derde ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in 57 gemeenten*](#). Hogeschool Utrecht.

Klop, H., Onwuteaka-Philipsen, B., Gootjes, J., & Evenblij, K. (2018). [*Zorgmijding onder dak- en thuislozen: Lessen uit de werkwijze van straatpastors en geestelijk verzorgers*](#). VUmc.

Klooster, E., Butter, E. & Alvarez, G.(2022). [*Rapportage verkennend onderzoek voorwaarden opvang dak- en thuisloze lhbtq*](#). Klooster Onderzoek en Advies.

Kwas, A., Meerdink, F., Menting, T., Sinderdinck, E., Morozova, D., Fischer, J., MacPhee, J., Tyagi, R., & Sharma, V. (2024). [*Stigmatisering en criminalisering van dakloosheid in wet- en regelgeving: Analyse van Radboud Law Clinic voor Straat Consulaat*](#) (R. van Oers & E. Rieter, Reds.). Radboud Universiteit.

Lash, T. (2026, 31 maart). [*Waarom hebben we zo weinig openbare toiletten?*](#) *De Correspondent*.

Martinelli, T., Koelewijn, J., & Van der Gouwe, D. (2026). [*Harm reduction in Nederland: Een inventarisatie van gebruiksruimten, medicatiepoli en verstrekking van paraferalia*](#) (TRI-41-037). Trimbos-instituut.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024, 25 juni). [*Checklist gelijke behandeling EU-burgers*](#).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2025, 6 november). [*Pilot kortdurende opvang*](#).

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2022). [*Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een thuis*](#).

Nederlands Jeugdinstituut. (2026, 29 april). [*Cijfers over dak- of thuisloosheid*](#).

Feenstra, S. (2020, 1 september). [*Inspectie: politie verliest greep op de wijken*](#). NOS.

Adringa, R. (2023, 19 november). [*Tekorten bij politie houden nog jaren langer aan dan gedacht*](#). NOS.

Planije, M., & Van Vugt, M. (2023). [*Housing First: Onderzoek modelgetrouwheid en effecten*](#). Trimbos-instituut.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2017). [*Financiën in 3D: Wegwijzer in het gedecentraliseerde sociaal domein*](#).

Roele, J. (2026b, 29 mei). *Gemeente wil Mainline behouden mede vanwege crackgebruik*. NU.nl (overgenomen van Het Parool).

Schipaanboord, E., Van Tongeren, S., & Vols, M. (2026). Hoe een verbod op armoede tot 1,2 miljoen euro aan bedelboetes leidde: Een empirisch onderzoek naar bedelverboden in Nederland. In M. Schrooten, P. Debruyne, & H. Deleu (Reds.), *Zichtbaar onzichtbaar: Bedelen in onze samenleving* (pp. 59–76). Owl Press.

Schipaanboord, E., & Vols, M. (2024, 24 juni). [Overlast veroorzaakt door daklozen en de Wet MBVEO](#). *Het CCV*.

Sociaalweb. (2021, 29 maart). [Geen vooruitgang ambulantisering én stijging dwang in de ggz: Wat betekent dat?](#) Sociaalweb.

Soudagar, R. (2026, 24 februari). 'Crackgebruiker vraagt een ander soort zorg'. *Het Parool*, Nieuws, blz. 6–7.

Straat Consulaat. (2024, 1 april). [Het beboeten van dakloze mensen is zinloos](#).

Straat Consulaat. (2024, 4 juli). [Dakloosheid criminaliseren: Waarom boetes geen oplossing zijn](#). *Straat Consulaat*.

Trimbos-instituut. (2024, 2 december). [Mensen zonder dak of thuis](#).

Trimbos-instituut. (2026, 6 juli). [Medicatiepoli's, spuitomruil en gebruikruimten: Hoe functioneert harm reduction in Nederland?](#) [Nieuwsbericht].

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2024). [Motie van het lid Bruyning over alternatieve maatregelen in plaats van boetes om de onderliggende problematiek van dak- en thuisloosheid op te lossen](#) (Kamerstukken II 2023/24, 29 325, nr. 167).

Valente. (2025, 28 januari). [Stijging aantal dakloze mensen in Nederland zorgwekkend, snelle actie nodig](#).

Van de Ven. (2025, 10 september). [Bedelen mag in Den Bosch, als het maar geen overlast geeft](#). *Brabants Dagblad*.

Van der Ende, S. (2025, 26 juni). ['Het uitschrijven van boetes helpt de daklozen in Vlaarding en juist'](#). *Twee*.

Van der Pal, T. (2025, 16 november). [Nederland zet dakloze arbeidsmigranten het land uit](#). *Trouw*.

Van Dongen, M. (2026, 22 maart). Het repatriëren van dakloze drugsgebruikers heeft weinig zin als er niet wordt gewerkt aan structurele oplossingen. *Het Parool*.

Van Haaren, R., Huisman, M., Jongebreur, W., & Visser, A. (2024). [Evaluatie kortdurende opvang dakloze EU-burgers: Eindmeting](#). Significant Public.

Van Noorloos, M., & De Vries, J. (2026). Het criminaliseren van bedelen en buitenslapen in Nederland. In M. Schrooten, P. Debruyne, & H. Deleu (Reds.), *Zichtbaar onzichtbaar: Bedelen in onze samenleving* (pp. 96–109). Owl Press.

Van Rooy, M. (2025). [Buiten moeten slapen: Dat is geen overtreding maar een onrecht](#). De Correspondent.

Van Rooy, M. (2026, 6 maart). [Opnieuw meer boetes voor slapende dakloze mensen](#). *De Boetefabriek*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024, 4 juli). [Wijziging Model-APV zomer 2024](#) (Ledenbrief Lbr. 24/029).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2025). *Verslag rondetafelsessie beboeten van buitenslapen* [Conceptversie, gedeeld met het College voor de Rechten van de Mens].

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2026a, 17 juli). [Nieuwe versie Model-APV beschikbaar \(zomer 2026\)](#).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2026b, 17 juli). [Wijziging Model Algemene plaatselijke verordening zomer 2026](#) [Ledenbrief].

Verklaring van Lissabon. (2021). [Ending homelessness by 2030](#).

Vermeulen, S. (2026, 10 september). [Kabinet regelt alsnog bescherming voor arbeidsmigranten die minister Paul blokkeerde](#). NRC.

VN-Mensenrechtenraad. (2020, 19 juni). [Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination in this context](#) (Resolutie A/HRC/RES/43/14). Verenigde Naties.

VN-Mensenrechtenraad. (2024, 26 juni). [Breaking the cycle: Ending the criminalization of homelessness and poverty](#) (A/HRC/56/61/Add.3). Verenigde Naties.

Bijlage 1: Tabellen

Tabel 1: Feitcodes 2025 per gemeente uit de gegevens van het CJIB

Gemeente	F114B buitenslapen – zaken	F119 bedelen – zaken	F185 wildplassen – zaken
Amsterdam	32	111	934
Eindhoven	0	6	707
Nijmegen	11	0	664
Rotterdam	352	181	800
Den Haag	153	258	826
Utrecht	20	0	795
Arnhem	0	1	567
's-Hertogenbosch	0	0	617
Leiden	5	12	242
Assen	0	0	50
Vlaardingen	124	1	20

Tabel 2: overige feitcodes (landelijk) 2023, 2024 en 2025, uit de gegevens van het CJIB

		2023		2024		2025	
FEITCODE	OMSCHRIJVING	ZAKEN	BEDRAG	ZAKEN	BEDRAG	ZAKEN	BEDRAG
F114A	Zonder ontheffing buiten kampeerterrein kampeermiddelen plaatsen ten behoeve van recreatief nachtverblijf	464	€ 69450,00	443	€ 70530,00	569	€ 96540,00
F121B	Aangebroken flessen, blikjes e.d. met alcoholhoudende drank bij zich hebben op een openbare plaats in aangew. geb.	5299	€ 528700,00	5590	€ 607975,00	6968	€ 765985,00
F121A	Alcoholhoudende drank nuttigen op een openbare plaats binnen een door het college / burgemeester aangewezen gebied	3616	€ 360650,00	3326	€ 361110,00	3807	€ 418275,00
F125A	Zonder redelijk doel in portiek/poort ophouden, op/tegen raamkozijn / drempel v.e. gebouw zitten/liggen	3382	€ 319850,00	3050	€ 313085,00	3014	€ 312730,00
F120B	Op een openbare plaats overlast of hinder veroorzaken voor andere gebruikers of bewoners	2164	€ 308325,00	2221	€ 332915,00	2340	€ 374305,00
F130A	Zich zonder redelijk doel op hinderlijke wijze ophouden in/op een publiek toeg. portaal / tel.cel / e.d.	1011	€ 140775,00	885	€ 129390,00	893	€ 137030,00
F130C	Een publ.toegankelijk portaal/telefooncel e.d. voor een daarvoor niet bestemd doel gebruiken.	461	€ 42900,00	390	€ 39730,00	776	€ 81400,00
F125B	Zich zonder redelijk doel in gemeenschappelijke ruimte v. flat/publiek toegankelijk gebouw bevinden	400	€ 35900,00	330	€ 32680,00	279	€ 28270,00
F171	Op/aan openbare weg of plaats harddrugs gebruiken of stoffen/voorwerpen voor dat gebruik voorhanden hebben	192	€ 78860,00	834	€ 369735,00	574	€ 262970,00

Bijlage 2: Landelijk beleid EU-arbeidsmigranten

Checklist

Een belangrijk deel van de dak- en thuislozen zijn arbeidsmigranten uit andere EU-landen. Om gemeenten te helpen te bepalen of arbeidsmigranten uit de EU recht hebben op dezelfde behandeling als Nederlanders, heeft de overheid een interactieve checklist ontwikkeld (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2024). Een EU-burger heeft recht op gelijke behandeling als Nederlanders in minstens één van deze situaties: hij of zij werkt momenteel, of heeft genoeg inkomen om zelfstandig te kunnen leven; hij of zij is korter dan zes maanden geleden onvrijwillig zijn baan verloren (en staat ingeschreven bij het UWV); hij of zij heeft daarvoor minstens een jaar onafgebroken gewerkt; hij of zij heeft nog een reële kans om snel weer werk te vinden (bijvoorbeeld: wacht op de uitslag van een sollicitatiegesprek).

Bij de laatste drie situaties geldt steeds als voorwaarde dat de persoon staat ingeschreven bij het UWV als werkzoekende. Voldoet iemand aan geen van deze punten, dan is er op basis van de checklist geen recht op gelijke behandeling.

Pilot

Sinds 2023 loopt een landelijke pilot met kortdurende opvang voor niet-rechthebbende EU-burgers. Deze pilot startte in zes gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Eindhoven en Venlo. Eind mei 2026 groeide het aantal deelnemende gemeenten naar veertien, waaronder Arnhem, Den Bosch/Oss, Leiden en Nijmegen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2025). De kortdurende opvang is bedoeld voor dakloze EU-burgers die geen recht hebben op een plek in de reguliere opvang. De opvang is gericht op terugkeer naar werk, of vrijwillige of verplichte terugkeer naar het land van herkomst en/of toeleiding naar zorg.

Uit een eerste evaluatie van Significant Public (2024) bleek dat de zes pilotgemeenten de opvang van dakloze EU-burgers heel verschillend hebben ingericht. Amsterdam biedt het meest omvangrijke aanbod, met inloophuizen, 24-uursopvang tot zes maanden en op termijn een passantenhotel. Utrecht combineert nachtopvang met een doorstroomwoning, gericht op werk of terugkeer, terwijl Rotterdam maximaal één week 24-uursopvang biedt binnen een traject naar werk of terugkeer, met een nauwe samenwerking tussen zorg en veiligheid. Den Haag had aanvankelijk geen aparte opvang gerealiseerd; dakloze EU-burgers vielen daar terug op de winteropvang of incidenteel op hotels. Eindhoven richt zich op gemotiveerde dakloze EU-burgers, Venlo zet in op uitbreiding van Barka en opvang in hotels (Van Haaren et al., 2024).

Ondanks de verschillen tussen gemeenten zijn de resultaten volgens de onderzoekers van Significant Public positief. In de vier gemeenten met aparte opvang zijn in een half jaar 875 mensen opgevangen. Gemiddeld stroomt 62 procent positief uit, naar werk met huisvesting of (vrijwillig of gedwongen) terugkeer naar het land van herkomst; 26 procent stroomt negatief uit en 10 procent verblijft nog in de opvang of is uit het zicht verdwenen. Vooral 24-uursopvang met taal- en cultuursensitieve begeleiding en eerlijke verwachtingen over het toekomstperspectief draagt daaraan bij, concluderen de onderzoekers. Positieve uitstroom is echter niet altijd duurzaam: mensen komen vaak terug in dezelfde kwetsbare banen met gekoppelde huisvesting, waardoor herhaalde dakloosheid dreigt.

Diezelfde conclusie wordt getrokken in een artikel van Investico en De Groene Amsterdammer over de pilots: arbeidsmigranten worden vanuit de opvang teruggeleid naar werk in sectoren waar al jaren sprake is van uitbuiting en slechte arbeidsomstandigheden. In Eindhoven meldden zeventig mensen zich opnieuw sinds de start van de pilot in 2024 (Alewijnse et al., 2026).

Datzelfde kan gebeuren met dakloze mensen die worden teruggestuurd naar het land van herkomst. In 2024 werden zevenhonderd EU-burgers 'gedwongen tot een vertrek' nadat de IND hun

verblijfsrecht introk wegens herhaalde overlast en het ontbreken van bestaansmiddelen; in rechtszaken hierover wint de IND vrijwel altijd. Omdat EU-burgers vrij mogen reizen, komen sommigen na uitzetting echter weer terug naar Nederland. (Van der Pal, 2025).

De journalisten van Investico en De Groene plaatsten ook kritische kanttekeningen bij de wijze waarop gemeenten in de pilots dakloze arbeidsmigranten selecteren voor opvang en bemiddeling. Hiervoor komen ze in aanmerking als ze 'gemotiveerd genoeg' zijn, maar de gemeenten hanteren verschillende methoden om die motivatie te bewijzen. In Venlo moet je vijf keer op tijd op een afspraak komen, in Rotterdam levert schoonmaken punten op voor sigaretten of een VVV-bon, en in Arnhem is drie maanden onbetaald werk in de recycling verplicht voordat je mag solliciteren. Hoogleraar Anja Eleveld (VU) stelt dat geen onderzoek aantoont dat zulke trajecten werken en noemt ze soms 'stigmatiserend of vernederend' (Alewijnse et al., 2026).

Beleid in onderzochte gemeenten

Het beleid verschilt sterk van gemeente tot gemeente. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven doen al langer mee aan de landelijke pilot, andere steden zijn net begonnen of regelen opvang op eigen houtje. Overal maken bestuurders eigen keuzes en stellen ze eigen prioriteiten, in aantal bedden, doelgroep, verblijfsduur en de mate van handhaving. Een afgewogen vergelijking tussen gemeenten is binnen dit onderzoek niet te maken. Wel zijn er, dwars door die verschillen heen, een aantal terugkerende punten te benoemen.

- 1) Vrijwel elke gemeente signaleert een toename van het aantal dakloze EU-arbeidsmigranten. Een geïnterviewde beleidsmedewerker noemt dakloze EU-arbeidsmigranten expliciet een van de twee groepen die het meest zichtbaar op straat leven, naast mensen die tot de doelgroep van de maatschappelijke opvang behoren. Overal is de capaciteit te krap. Iedere gemeente kampt met te weinig plaatsen in winteropvang, nachtopvang of, indien aanwezig, dagopvang. In Den Haag werd benoemd dat niet allen dakloos zijn, maar administratief onzichtbaar. Daarom wordt daar gewerkt aan een briefadresregeling.
- 2) Het Leger des Heils en stichting Barka zijn vrijwel overal de vaste partners. Het Leger des Heils voert in meerdere gemeenten de feitelijke opvang uit; Barka, een organisatie met Poolse wortels en outreachmedewerkers die ook Roemeens, Bulgaars en soms Russisch spreken, begeleidt de doelgroep naar werk of vrijwillige terugkeer. Soms is ook Dokters van de Wereld betrokken. Begeleiding in de eigen taal blijkt telkens belangrijk voor vertrouwen en resultaat. Amsterdam werkt hiervoor specifiek met veldwerkproject Dobre 020, gericht op Poolse migranten op straat.
- 3) Eindhoven en Rotterdam deelden concrete resultaatcijfers over de pilot. In Eindhoven stroomde van 651 gestarte trajecten 61 procent (392 mensen) uit naar werk met huisvesting, 25 procent (158) keerde - vrijwillig of gedwongen - terug naar het land van herkomst en 14 procent (93) viel uit. In Rotterdam stroomt ruim 60 procent van de opvang aan de Volkelstraat positief uit; het aantal gedwongen terugkeerders steeg sinds 2021 met 80 procent, vrijwillige terugkeer met 51 procent. Deze cijfers zijn illustratief, maar geen basis voor een vergelijking: andere gemeenten leverden geen vergelijkbare aantallen aan. Daarnaast werd hierbij niet vermeld hoeveel weer terugkeerden naar dakloosheid.
- 4) Vooral gemeenten die net beginnen met een pilot benadrukken zelf een kennislacune. In verschillende gemeenten bestaan samenwerkingsverbanden om informatie te delen over dakloze EU-migranten. Zo wordt in Den Bosch informatie gedeeld via een netwerk van 30 betrokkenen (handhaving, AVIM, bemoeizorg) dat eens per vier maanden bijeenkomt en via het B7-overleg (zeven Brabantse centrumgemeenten, elke zes weken digitaal) wordt van elkaar geleerd.
- 5) Een deel van de dakloze EU-migranten kampt met verslaving en bij enkelen bestaat het vermoeden dat die verslaving al bestond voordat ze naar Nederland kwamen. Duidelijk is vooral de trend: gemeenten treden harder op tegen EU-migranten die crackverslaafd zijn.

Amsterdam koppelt terugkeerbeleid — gedwongen én vrijwillig — expliciet aan het terugdringen van crackoverlast; in 2025 keerden 532 mensen vrijwillig terug, van wie ongeveer dertig crackverslaafd waren (Hielkema, 2026).

- 6) In verschillende gemeenten werd verteld dat er vermoedens zijn van georganiseerd bedelen, waarbij wisselend werd gesproken over Oost-Europeanen, Roemenen of Roma. Geen van geïnterviewden kon dit met data onderbouwen voor de eigen gemeente. Diverse geïnterviewden wijzen op malafide uitzendbureaus en werkgevers als de eigenlijke bron van het probleem en doen daar concrete suggesties over. Geïnterviewden pleiten er onder andere voor dat uitzendbureaus en werkgevers meebetalen aan opvang, garanties geven van drie tot twaalf maanden huisvesting en helpen bij zorgverzekering en briefadres. In Rotterdam bundelden vijftien zorginstellingen zich in mei 2026 in de Alliantie Tante Sjaar tegen uitbuiting van arbeidsmigranten door uitzendbureaus, met een waarschuwingsbrief aan 35 bureaus.

Den Bosch werkt volgens geïnterviewde beleidsmedewerkers preventief: de stad werkt samen met het WIN-Punt (voormalig Brabants Migratie Informatiepunt in Meierijstad), dat spreekuren houdt bij vleesverwerkende bedrijven en EU-migranten informeert over hun rechten.

Bijlage 3: Interviews

Verkennde fase, interviews met leidinggevend en (beleids)medewerkers in 10 gemeenten:

Amsterdam

-Strategisch beleidsadviseur dakloosheid stedelijk; adjunct-directeur Toezicht en Handhaving (THOR); afdelingshoofd Bestuurlijke Maatregelen en Gebieden bij OOV, politiemedewerker.

Assen

-Beleidsadviseurs Maatschappelijk Opvang en Veiligheid; Procesregisseur Zorg en Veiligheid.

Arnhem

-Strategisch bestuursadviseur Veiligheid; beleidsmedewerker Zorg.

Den Bosch

-Beleidsadviseur Zorg en Veiligheid; beleidsmedewerker Maatschappelijke Opvang en Dakloosheid; wijkhandhaver; buitengewoon opsporingsambtenaar (groene boa).

Den Haag

-Veiligheidsregisseur; juridisch beleidsmedewerker OOV; beleidsmedewerker zorg/MO.

Eindhoven

-Leidinggevende bij Handhaving; beleidsadviseur Maatschappelijke Opvang.

Leiden

-Beleidsmedewerker Handhaving en Veiligheid; beleidsmedewerker Zorg en Veiligheid.

Nijmegen

-Strategisch adviseur Zorg en Veiligheid; strategisch beleidsadviseur Zorg.

Utrecht

-Teammanager Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen en Zorg en Veiligheid; Coördinerend beleidsadviseur Veiligheid en Zorg.

Rotterdam

-Beleidsmedewerker Wonen; stadsmarinier.

Verdiepende fase interviews/gesprekken in 3 gemeenten met professionals, mensen met ervaringskennis en dakloze mensen.

Amsterdam:

- Adjunct-hoofd THOR, stedelijk, teamleider handhaving stadsdeel centrum en operationeel leidinggevende centrum.
- GGD, beleidsadviseur Zorg en Veiligheid; onderzoeker/beleidsmedewerker.
- Straatalliantie, directeur; sociaal juridisch dienstverlener en bezoekers die dak- of thuisloos zijn.
- De Regenboog Groep, coördinator AMOC zuid, maatschappelijk werker en bezoeker.
- PerMens, teamleider veldwerk.
- Politie, operationeel specialist; wijkagent.

Eindhoven:

- Beleidsmedewerker Zorg en Veiligheid; beleidsmedewerker Opvang.
- Handhaving, leidinggevende bij Handhaving.
- Springplank 040, Coördinator; ambulant werker (ervaringsdeskundige)...
- Ervaring die Staat, directeur
- Politie, teamchef.

Nijmegen:

- NUNN, RIBW: Zorgcoördinator OGGZ Nijmegen en ondersteuner NUNN; straatcoach en bezoekers
- Kruispunt: straatpastoor en bezoekers.
- GGD Gelderland Zuid: OGGZ-medewerker en stagiair.
- Housing First, directeur.
- St. Vagebond: oprichter; medewerker.