

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1841

Vragen van de leden **Beckerman** (SP) en **Westerveld** (GroenLinks-PvdA) aan de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het beboeten van dakloze mensen* (ingezonden 21 februari 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Maeijer** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) (ontvangen 4 april 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 1624.

Vraag 1

Kent u het bericht «Kap nou eens met het beboeten van dakloze mensen»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u onze mening en de mening van de schrijvers van het stuk, Merel van Rooy en Fabian Weergang, dat er gestopt moet worden met het beboeten van dakloze mensen? Deelt u voorts onze mening dat een echte gemeenschap dakloze mensen niet beboet maar helpt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Ja. Het beboeten van dakloze mensen brengt ze verder in de problemen en het is weinig zinvol om mensen die geen huis hebben te beboeten voor buitenslapen, al helemaal omdat zij die boetes niet kunnen betalen. Het beboeten draagt bij aan het stigmatiseren van dakloze personen, iets dat het kabinet met het Nationaal Actieplan Dakloosheid «Eerst een Thuis» (2023–2030) juist wil bestrijden.² Met het Nationaal Actieplan Dakloosheid wordt ingezet op het voorkomen van dakloosheid en Wonen Eerst.

¹ NRC, 17 februari 2025, «Kap nou eens met het beboeten van dakloze mensen», www.nrc.nl/nieuws/2025/02/17/kap-nou-eens-met-het-beboeten-van-dakloze-mensen-a4883371#:~:text=Je%20slaapt%20er%2C%20eet%2C%20ontspant,geen%20geldig%20ID%2090%20euro.

² Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 139.

Vraag 3

Waarom worden er nog steeds boetes uitgedeeld voor het op straat of in de auto slapen (170 euro) en bedelen (110 euro) aan dakloze mensen? Deelt u de mening dat hiermee de problemen van dakloze mensen groter in plaats van kleiner worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Zoals aangegeven in het voorgaande antwoord, erkent het kabinet dat het beboeten dakloze mensen verder in de problemen kan brengen. Gemeenteraden hebben echter op grond van artikel 147 Gemeentewet de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen, die zij in het belang van de gemeente nodig achten. Zo kunnen gemeenten met het oog op de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente regels stellen en waar nodig handhavend optreden. Regels omtrent het op straat of in de auto slapen en bedelen kunnen opgenomen worden in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Als eenmaal regels zijn gesteld, geldt een beginselplicht tot handhaving. Of en waarom regels opgenomen zijn en/of gehandhaafd worden is een afweging van het lokale bestuur.

Vraag 4

Schrikt u net als wij van het feit dat uit het onderzoek van Merel van Rooy blijkt dat er in 2024 ruim 2.000 boetes zijn uitgeschreven aan dakloze mensen, voor een totaalbedrag van ruim 300.000 euro? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat gaat u doen?

Antwoord 4

Ja, daar schrik ik van. Mede in het kader van deze berichtgeving en de motie Bruyning (NSC), die het kabinet vraagt om gemeenten en de VNG op te roepen om meer in te zetten op alternatieve maatregelen in plaats van het opleggen van boetes, ben ik in gesprek met de VNG.

Vraag 5

Klopt het dat het werkelijk aantal uitgeschreven boetes nog hoger ligt, maar deze met succes worden aangevochten en vernietigd? Kunt u inzicht geven in het werkelijke aantal uitgeschreven boetes?

Antwoord 5

Het krantenartikel is gebaseerd op de door het CJIB gepubliceerde jaarcijfers van de instroom van feitgecodeerde zaken. In het artikel wordt naar drie strafbare feiten verwezen, te weten

- Buiten slapen (Feitcode F114B) – 1020 zaken – 161.960 euro
- Wildkamperen (Feitcode F114A) – 443 zaken – 70.530 euro
- Bedelen (Feitcode F119) – 775 zaken – 83.390 euro

In totaal zijn er bij het CJIB in 2024, 2238 strafbeschikkingen ingestroomd op basis van deze drie feitcodes. Het totaal opgelegde boetebedrag van deze zaken bedraagt 315.880 euro.

Het CJIB kan een strafbeschikking alleen ten uitvoer leggen als er een adres bekend is. Hieruit volgt dat bij bovenstaande strafbeschikkingen een adres is meegeleverd door de opsporingsinstantie. Dit kan naast een woonadres ook een postadres of het adres van een dak- of thuislozenopvang zijn. Op basis van enkel het meegeleverd krijgen van een adres in een zaak kan dus niet worden geconcludeerd of iemand dak- of thuisloos is en dus ook niet hoeveel van de 2.238 boetes zijn opgelegd aan mensen die dakloos zijn.

Indien er geen adres door de opsporingsinstantie is meegeleverd in de zaak, wordt deze aan het OM doorgestuurd voor verdere beoordeling.

Vraag 6

Kent u de verhalen van dakloze mensen die per maand soms wel 11 boetes krijgen? Deelt u de mening dat hieruit blijkt dat een boete opleggen aan dakloze mensen op geen enkele manier wordt opgelost? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Ik ben op de hoogte van het feit dat dakloze mensen soms meermaals beboet worden. Het is weinig zinvol om mensen te beboeten die dat niet kunnen betalen. Dat is ook opgenomen in de toelichting van de model-APV van de

VNG: «*Het is weinig zinvol om dakloze mensen te beboeten als zij noodgedwongen buiten moeten slapen of om mensen te beboeten die dat niet kunnen betalen. In dat soort gevallen kan de handhaving leiden naar ondersteuning of (maatschappelijke) opvang.*»

Gemeenteraden hebben op grond van artikel 147 Gemeentewet echter de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen, die zij in het belang van de gemeente nodig achten. Ik ben in gesprek met de VNG over de behandeling van de motie Bruyning (NSC), die het kabinet vraagt om gemeenten en de VNG op te roepen om meer in te zetten op alternatieve maatregelen in plaats van het opleggen van boetes. Onder meer wil de VNG een rondetafelgesprek houden met onder andere de politie, handhaving, maatschappelijke organisaties en belangenbehartigers om de verschillende zienswijzen te bespreken en zo mogelijk afspraken te maken over welke alternatieven gemeenten hebben. Overigens zijn er gemeenten die al afwijken van de model-APV en dakloze mensen niet beboeten, zoals de gemeenten Almere en Harlingen. Gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen de boetes van mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats niet te innen en het beleid opnieuw te bekijken.

Vraag 7

Kent u de verhalen van voormalig dakloze mensen die, nadat ze eindelijk weer een woning hebben gevonden, brieven en bezoek van een deurwaarder krijgen vanwege (verhoogde) boetes uit hun tijd als dakloze? Erkent u dat deze bedragen flink kunnen oplopen waardoor mensen weer in de problemen komen terwijl ze net oprabbelen? Bent u bereid om mensen die hierdoor in de problemen zijn gekomen te helpen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Ja, ik heb gehoord van verhalen waarbij dakloze mensen die na een langere periode weer een woning hebben, worden geconfronteerd met achterstallige betalingen. Dit kan voorkomen doordat een schuldeiser iemand langere tijd niet heeft kunnen benaderen voor de achterstallige betaling omdat er geen woon- of postadres was. Dat dit ontwrichtend kan zijn voor degene die dit overkomt erken ik, daarom is het ook heel belangrijk dat een dergelijke casus direct opgepakt wordt via een multidisciplinaire aanpak, en dat er al voordat iemand de maatschappelijke opvang verlaat contact is met schuldhulpverlening. Wanneer er sprake is van problematische schulden kan direct een verzoek worden ingediend voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) zodat daarmee de schulden gesaneerd kunnen worden. Daarnaast is het kabinet bekend met de kostenoploop wanneer vorderingen niet worden betaald. Zoals aangekondigd in het Regeerprogramma en meer geconcretiseerd in de IBO Kabinetsreactie³ wordt er gewerkt aan een aantal maatregelen om deze kostenoploop te beperken, zoals het instrument «collectief afbetalingsplan» en uitwerking van hoe een wettelijke zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders richting schuldenaren vorm zou kunnen krijgen. Voor de zomer stuurt de Staatssecretaris Rechtsbescherming een brief aan de Kamer met een juridische uiteenzetting van maatregelen op het gebied van civiele invordering uit de IBO Kabinetsreactie.

Vraag 8

Erkent u dat het voor dakloze mensen vaak onontkoombaar is om boetes te krijgen omdat de opvang vaak vol zit en ervoor betaald moet worden? Zo ja, wat is volgens u hiervoor de oplossing?

Antwoord 8

Met het Nationaal Actieplan Dakloosheid hebben gemeenten, aanbieders en corporaties zich eraan gecommitteerd dat de oplossing voor dakloosheid niet gevonden wordt door het realiseren van extra maatschappelijke opvang, maar door betaalbaar wonen, het versterken van financiële bestaanszekerheid en goede outreachende voorzorg zodat dakloosheid voorkómen wordt. Alleen door het probleem bij de kern aan te pakken, kunnen meters worden gemaakt. Dat is een fundamenteel andere benaderingswijze die niet alleen effectiever blijkt, maar bovendien goedkoper.

³ Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 770.

Vraag 9

Deelt u de mening dat de kans groot is dat gemeenten door de bezuinigingen vanaf 2026 nog minder middelen hebben voor voldoende opvangplekken voor dakloze personen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Gemeenten ontvangen in totaal jaarlijks 440 miljoen euro voor de aanpak van dakloosheid, exclusief indexering. Deze middelen worden gestort in het Gemeentefonds en zijn daarmee vrij besteedbaar. De middelen voor armoede en schulden, en ten aanzien van wonen zijn hier niet in meegenomen. Het is aan gemeenten middelen zo effectief mogelijk in te zetten. In algemene zin geldt dat het kabinet zich inzet voor de financiële positie van gemeenten en consequent in gesprek is met gemeenten over de balans in taken, middelen en verantwoordelijkheden.

Vraag 10

Welke stappen gaat u zetten om te zorgen dat dakloze mensen geen onnodige boetes meer krijgen?

Antwoord 10

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 6, hebben gemeenteraden op grond van artikel 147 Gemeentewet de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen, die zij in het belang van de gemeente nodig achten. Ik ben in gesprek met de VNG over de behandeling van de motie Bruyning (NSC), die het kabinet vraagt om gemeenten en de VNG op te roepen om meer in te zetten op alternatieve maatregelen in plaats van het opleggen van boetes. Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 6, wil de VNG onder meer een rondetafelgesprek houden met onder andere de politie, handhaving, maatschappelijke organisaties en belangenbehartigers om de verschillende zienswijzen te bespreken en zo mogelijk afspraken te maken over welke alternatieven gemeenten hebben.

Vraag 11

Het kabinet heeft weliswaar haar handtekening gezet onder de Verklaring van Lissabon om een einde te maken aan dakloosheid in 2030 maar het aantal dakloze mensen neemt alleen maar toe, erkent u dat het kabinet meer moet doen om dakloosheid te voorkomen en aan te pakken? Zo nee, waarom niet? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 11

Met het Nationaal Actieplan Dakloosheid is vastgesteld dat de oplossing voor dakloosheid gevonden wordt in betaalbaar wonen en het versterken van financiële bestaanszekerheid zodat dakloosheid voorkómen wordt. Het kabinet zet hier onverminderd op in. Om deze systeemverandering op gang te brengen wil ik hier vanuit mijn rol extra aandacht aan besteden. Ik doel daarbij op het aanjagen van de beweging naar preventie en wonen in de regio's, de inzet van ervaringskennis en belangenbehartiging, kwetsbare groepen (waaronder jongeren), en het versterken van het inzicht in dakloosheid door verbetering van dataverzameling op basis van de ETHOS-light definitie van dakloosheid. Zoals aangegeven in de voortgangsrapportage van december 2024 over de aanpak dakloosheid aan uw Kamer,⁴ wordt onderzocht in hoeverre de ambities en doelstellingen van het actieplan dakloosheid gerealiseerd worden, zowel landelijk als lokaal. De resultaten van dit onderzoek zullen niet alleen de benodigde informatie geven om waar nodig aanpassingen te doen, maar geven bovendien invulling aan de motie (36 200 XVI, nr. 73) van het Kamerlid Westerveld. Het onderzoek is gestart in januari 2025. Het is de bedoeling zo concreet mogelijk conclusies te verbinden aan de opgehaalde resultaten en bevindingen, bijvoorbeeld in organisatiestructuur, inzet van middelen, sturingsmechanismen, financieringswijze en over hoe effectieve interventies in regio's te versnellen. Naar verwachting zal het onderzoek eind 2025 gereed zijn en met uw Kamer worden gedeeld.

⁴ Kamerstukken II, 29 325, nr. 170.

Vraag 12

In hoeverre is het boetebeleid in strijd met de Verklaring van Lissabon?

Antwoord 12

In de Verklaring van Lissabon hebben lidstaten, waaronder Nederland, de intentie uitgesproken om dakloosheid aan te pakken en toe te werken naar het beëindigen van dakloosheid in 2030. Met het Nationaal Actieplan Dakloosheid wordt bijdragen aan de doelstellingen uit de Verklaring van Lissabon. Het beboeten van dakloze mensen draagt niet bij aan deze doelstellingen: zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1, brengt het beboeten van dakloze mensen hen verder in de problemen en draagt het bij aan een stigma en discriminatie van dakloze personen. Juridisch gezien is het boetebeleid niet in strijd met de Verklaring van Lissabon, omdat deze verklaring niet juridisch bindend is en niet omgezet in (rechtstreeks) werkende bepalingen.

Vraag 13

In 2022 heeft het (voorgaande) kabinet het Nationaal Actieplan Dakloosheid gepresenteerd waarin een paradigmashift is aangekondigd en voortaan «Eerst een Thuis» de focus zou zijn, erkent het kabinet dat hier vooralsnog te weinig van terecht komt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

Het kabinet ziet dat veel gemeenten, zorgpartijen, corporaties en belangenbehartigers, ondanks de uitdagingen, keihard aan de slag zijn met het actieplan. Er is brede consensus over het feit dat dakloosheid vooral opgelost wordt met huisvesting en preventie, in plaats van maatschappelijke opvang. Maar dit leidt op dit moment nog niet tot daadwerkelijke afname van aantal dakloze mensen. Zo'n grote systeemverandering bewerkstelligen kost namelijk tijd en vraagt continuïteit en een lange adem. Daarnaast maken externe factoren versnelling lastig. Denk aan de aanhoudende krapte op de woningmarkt en inflatie; die maken dat gemeenten acute problemen van inwoners moeten oplossen. Het kabinet heeft begrip voor de complexe realiteit waar gemeenten zich in bevinden, maar blijft hen oproepen het voorkómen en terugdringen van dakloosheid hoog op de regionale politieke agenda te houden. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 11, wordt een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de voortgang van het Nationaal Actieplan Dakloosheid. Naar verwachting zal het onderzoek eind 2025 gereed zijn en met de Kamer worden gedeeld.

Vraag 14

Staat het verbod op buitenslapen nog steeds in de model-APV van de VNG die op 4 juli 2024 is verspreid? Deelt u de mening dat het opnemen van deze model-bepalingen een verkeerd signaal afgeeft en gewoon niet werkbaar is aangezien de woningnood ook komt door falend beleid van de overheid zelf? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 14

Deze bepaling staat in de VNG Model-APV. Gemeenten geven aan dat een door de gemeenteraad vastgestelde bepaling als deze nodig is als bevoegdheidsgrondslag om waar noodzakelijk in te kunnen grijpen indien dat noodzakelijk is, zoals in het geval van overlast of wanordelijkheden. Het uitdelen van boetes vormt daarbij het sluitstuk en is zeker geen doel op zich. In de toelichting bij de VNG Model-APV is voorts opgenomen: *«Bij het toezicht op de naleving van het verbod moet de opsporingsambtenaar of toezichthouder afwegen welk handhavingsmiddel hij in de concrete situatie proportioneel acht. In de meeste gevallen zal kunnen worden volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van recidive. Het is weinig zinvol om dakloze mensen te beboeten als zij noodgedwongen buiten moeten slapen of om mensen te beboeten die dat niet kunnen betalen. Dan fungeert het verbod meer als stok achter de deur voor toeleiding naar ondersteuning of (maatschappelijke) opvang.»* Op grond van een bepaling zoals die van de model-APV geldt overigens geen algeheel «slaapverbod.» Er geldt een slaapverbod voor 's nachts in aangewezen gebieden. De raad of het college moet motiveren waarom voor die gebieden 's nachts een slaapverbod geldt. Bijvoorbeeld ter bescherming van het woon- en leefklimaat, het voorkomen

van hinder en overlast, brandgevaar, verontreiniging van de openbare ruimte en risico's voor de volksgezondheid of het beschermen van het gevoel van veiligheid. In andere gevallen geldt alleen een slaapverbod als dat leidt tot overlast, hinder of gevaar of aantasting van het woon- en leefklimaat. De bestaande woningnood vormt geen grond om de belangen die met deze bepaling worden beschermd te veronachtzamen.

Zoals eerder is aangegeven in de antwoorden op vragen 2 en 6, acht ik het beboeten van dakloze mensen weinig zinvol. Daarom wordt ingezet op het aanbieden van alternatieven aan handhavers, onder meer door verbeterde samenwerking met sociaal veldwerkers die deze mensen goed kennen.

Vraag 15

In hoeveel gemeenten is deze bepaling overgenomen? Zijn gemeenteraden hier actief over geïnformeerd? Zo nee, bent u bereid in samenspraak met de VNG dit alsnog te doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 15

Gemeenten zijn door de VNG per ledenbrief geïnformeerd over deze modelbepaling waarbij in de ledenbrief een bredere toelichting is gegeven over het doel van deze bepaling. Het behoort tot de autonome verordenende bevoegdheid van de lokale gemeenteraad of en in hoeverre overname van de modelbepaling (waarbij de VNG verschillende varianten heeft geformuleerd) in hun gemeente is aangewezen. Over hoeveel gemeenten de modelbepaling hebben overgenomen en welke variant zij daarbij hebben gekozen, worden geen cijfers bijgehouden.

Vraag 16

Wat heeft u sinds het plenaire debat over het Nationaal Actieplan Dakloosheid op 19 december 2024 precies gedaan om dit probleem aan te pakken? Is er een overleg geweest met gemeenten? Zijn daar concrete afspraken gemaakt? Zo ja, welke?

Antwoord 16

De motie Bruyning (NSC) vraagt het kabinet om gemeenten en de VNG te vragen om meer in te zetten op alternatieve maatregelen in plaats van het opleggen van boetes. Dit punt wordt op 22 mei 2025 tijdens het volgende Bestuurlijk Overleg over de aanpak dakloosheid met de VNG besproken. De VNG heeft aangegeven de motie van de Kamer zorgvuldig te willen behandelen. Dat vraagt om interne afstemming, zodat de wens van de Tweede Kamer meegenomen kan worden bij de volgende herziening van de modelverordening van de VNG. Ik kan u naar verwachting voor het eind van het jaar nader informeren over de uitkomst hiervan. Zoals aangegeven in de antwoorden op vragen 6 en 10, wordt op korte termijn door de VNG een rondetafelgesprek georganiseerd met onder andere de politie, handhaving, maatschappelijke organisaties en belangenbehartigers om de verschillende zienswijzen te bespreken en zo mogelijk afspraken te maken over welke alternatieven gemeenten hebben. Ook heeft – met subsidie van VWS – het Platform Sociaal Domein samen met Staatsbosbeheer recent een aantal bijeenkomsten georganiseerd om boswachters en BOA's van natuurbeheerorganisaties meer handelingsperspectief te bieden bij het omgaan met dakloze personen en onbegrepen gedrag in het buitengebied.

Vraag 17

Erkent het kabinet voorts dat het beboeten van dakloze mensen juist laat zien dat er nog helemaal geen paradigmashift heeft plaatsgevonden omdat de schuld voor dakloosheid wordt neergelegd bij de dakloze mens in plaats van bij het ontbreken van adequate huisvesting en zorg voor iedereen?

Antwoord 17

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 13, wordt er hard gewerkt aan de ambities uit het actieplan, maar kost het maken van een paradigmashift tijd. Het signaal laat zien dat de afdelingen van gemeenten die gaan over openbare orde en veiligheid enerzijds, en het sociaal domein anderzijds, nog veel beter samen kunnen werken en beleid en uitvoering coherenter en in lijn met de bedoeling van het Nationaal Actieplan Dakloosheid gemaakt kan worden.

Vraag 18

Deelt u tot slot de opvatting van de schrijvers van het stuk, Merel van Rooy en Fabian Weergang, dat «Mensen niet minder dakloos worden door een boete, ze worden minder dakloos door een dak»?⁵ Kunt u dat als uitgangspunt nemen en de Tweede Kamer beleid presenteren om het aantal boetes voor dakloze mensen ver te verlagen en het aantal daken voor dakloze mensen ver te verhogen?

Antwoord 18

Met het Nationaal Actieplan Dakloosheid is vastgesteld dat de oplossing voor dakloosheid moet worden gevonden in betaalbaar wonen en het versterken van financiële bestaanszekerheid zodat dakloosheid voorkómen wordt. Het kabinet werkt hard aan het realiseren van meer betaalbare huisvesting. Met het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting krijgen het Rijk, provincies en gemeenten de wettelijke instrumenten om te sturen op hoeveel, waar en voor wie wordt gebouwd. Ook kan er sneller worden gebouwd en krijgen de meest kwetsbare groepen mensen, waaronder mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang, residentiële jeugdzorg en beschermd wonen, met urgentie een woning. De behandeling van het wetsvoorstel is in handen van uw Kamer.

Vraag 19

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 19

Ja.

⁵ NRC, 17 februari 2025, «Kap nou eens met het beboeten van dakloze mensen», www.nrc.nl/nieuws/2025/02/17/kap-nou-eens-met-het-beboeten-van-dakloze-mensen-a4883371#:~:text=Je%20slaapt%20er%2C%20eet%2C%20ontspant,geen%20geldig%20ID%2090%20euro.