



**STRAAT
CONSULAAT**

Stigmatisering en criminalisering van dakloosheid in wet- en regelgeving

Analyse van [Radboud Law Clinic](#) voor Straat Consulaat
november 2024

Onderzoeksteam

Dina Morozova, Johanna Fischer, Joseph MacPhee, Riddhi Tyagi en Vaibhav Sharma (begeleid door Eva Rieter).

Adviseurs: mr dr Eva Rieter, mr dr Lize Glas en mr dr Michiel van Emmerik.

Vervolgonderzoek naar regelgeving in enkele gemeenten vindt momenteel plaats door Alyssa Kwas, Famke Meerdink, Tess Menting en Emma Sinderdinck (begeleid door Ricky van Oers en Eva Rieter).

Beoordelingscriteria

Beoordelingscriteria gebaseerd op internationale verplichtingen, om te bepalen of regelgeving en handhaving bijdraagt aan stigmatisering en criminalisering van mensen die geen toegang hebben tot reguliere huisvesting.

Een van de maatregelen om *Wonen Eerst* concreet te maken –naast zorgen dat er voldoende huisvesting beschikbaar is– is het tegengaan van stigmatisering en criminalisering van dakloosheid. Het Nationaal Plan Dakloosheid (NAD) benoemt als een van de te nemen acties 'Onderzoek naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigma van (dreigend) dakloze mensen'.

Mensenrechtelijk toetsingskader

Straat Consulaat verzocht (in samenwerking met het Ministerie VWS) de [Radboud Law Clinic](#) (RLC) om een mensenrechtelijk toetsingskader, gebaseerd op de relevante VN verplichtingen, dat behulpzaam zou zijn bij het onderzoek door de overheid naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigmatisering van (dreigend) dakloze mensen. Het onderzoek naar het internationale mensenrechtenkader is in 2023-2024 uitgevoerd door Master studenten van de Radboud Law Clinic en deze notitie is in november 2024 afgerond.

Stigmatisering en criminalisering door lokale en nationale regelgeving en handhaving maakt toegang tot reguliere huisvesting nog moeilijker dan het al is. Daarnaast is regelgeving en handhaving, zoals boetes voor wassen, bedelen, eten en drinken in de openbare ruimte, en gebiedsverboden, als deze regelgeving en handhaving mensen in situaties van dakloosheid stigmatiseert en criminaliseert, mogelijk strijdig met een reeks aan mensenrechtenverplichtingen van Nederland.

De onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag betrof alleen beoordelingscriteria gebaseerd op internationale verplichtingen, om te bepalen of regelgeving en handhaving stigmatiserende en criminaliserende elementen bevatten/bijdraagt aan stigmatisering en criminalisering van mensen die geen toegang hebben tot reguliere huisvesting. De RLC 2023-2024 onderzocht niet de Nederlandse regelgeving en handhaving zelf. Momenteel (vanaf oktober 2024) vindt vervolgonderzoek naar regelgeving in enkele gemeenten, door Alyssa Kwas, Famke Meerdink, Tess Menting en Emma Sinderdinck (begeleid door Ricky van Oers en Eva Rieter)

Deel A van onderhavig rapport is de samenvatting van het onderzoeksrapport 2023-2024, met vermelding van de relevante VN- en regionale autoriteiten. Deel B geeft een overzicht van de aanbevelingen en de beoordelingscriteria gebaseerd op die internationale verplichtingen.



Inhoudsopgave

A. Samenvatting van het RLC onderzoeksrapport 2023-2024	4
1. <i>Inleiding: de noodzaak voor een internationaal toetsingskader voor (lokale) regelgeving en beleid om te toetsen op stigmatisering en criminalisering</i>	4
2. <i>Stigmatisering en criminalisering van dakloosheid</i>	4
2.1 Wat is stigmatisering?	4
2.2 Wat is criminalisering?	5
2.3 Stigmatisering en criminalisering en mensenrechten	6
2.4 Inclusieve benadering van dakloosheid	7
3. <i>Goede regels: inhoud en proces</i>	7
4. <i>Toetsing van regelgeving en handhaving aan het discriminatieverbod</i>	9
4.1 Algemene criteria	9
4.2 Directe en indirecte discriminatie zijn verboden	9
4.3 Benadelingstest	10
4.4 Discriminatiegronden	11
4.5 Voorwaarden bij rechtvaardigingsgronden voor het maken van onderscheid	12
5. <i>Besluit</i>	13
B. Overzicht aanbevelingen Radboud Law Clinic 2023-2024	14
1. <i>Inleiding</i>	14
2. <i>'Onderzoek naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigma van dreigend dakloze mensen'</i>	14
3. <i>Mensenrechtelijk toetsingskader voor regelgeving en handhaving</i>	15
3.1 Algemene criteria	15
3.2 Toetsing van regelgeving en handhaving aan het discriminatieverbod	15
3.2.1 Verbod van directe en van indirecte discriminatie	15
3.2.2 Benadelingstest	16
3.2.3 Verboden discriminatiegrond	16
3.2.4 Voorwaarden voor rechtvaardigingsgronden	16

A. Samenvatting van het RLC onderzoeksrapport 2023-2024

1. Inleiding: de noodzaak van een internationaal toetsingskader voor (lokale) regelgeving en beleid om te toetsen op stigmatisering en criminalisering

Het Nationaal Actieplan Dakloosheid (NAD) bevat de actielijn “Tegengaan van stigmatiserende beeldvorming”. De NAD formuleert een van de te nemen acties als: ‘Onderzoek naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigma van (dreigend) dakloze mensen’.¹ Regelgeving kan namelijk, ook als deze niet direct of indirect is bedoeld om bepaalde groepen te ‘bestraften’, deze groepen nog steeds stigmatiseren (zie verder onder 2). Een staat kan hiermee zowel door nationale, als door gemeentelijke regelgeving, en handhaving, in strijd komen met internationale mensenrechtenverplichtingen.²

Straat Consulaat heeft in 2023-2024 de Radboud Law Clinic (RLC) verzocht om enkele criteria aan te wijzen voor de beoordeling van deze regelgeving en dit te doen op basis van een onderzoek naar de verplichtingen onder mensenrechtenverdragen. Dit onderzoek naar het toepasselijke internationaal en Europeesrechtelijke beoordelingskader zou ten dienste komen aan Stichting Straatconsulaat, maar ook nuttig kunnen zijn voor overheidsinstanties met taken onder het NAD, waaronder in ieder geval VWS. Straat Consulaat onderhield hierover contact met VWS.

Hier vindt u een verkorte weergave van de bevindingen van de RLC over verschillende van de voor dit onderwerp relevante internationale en Europese mensenrechtenverplichtingen waaraan Nederland zich heeft verbonden, met een focus op het discriminatieverbod.³ Deze kan worden gehanteerd bij de beoordeling van bestaande nationale en gemeentelijke regelgeving en beleid en bij het opstellen van nieuwe regelgeving.

In 2024-2025 is een nieuwe groep Masterstudenten begonnen met een explorerend onderzoek naar de regelgeving in enkele gemeenten.⁴ Zoals een recente publicatie over strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid concludeert: “De praktijk blijft echter grotendeels onzichtbaar en juridische vragen blijven onbeantwoord, mede vanwege het gebrek aan feitelijke toegang tot het recht.”⁵ Hier ligt een taak voor de nationale en lokale overheid, zowel wat betreft systematisch onderzoek als voor het verbeteren van toegang tot het recht.⁶

2. Stigmatisering en criminalisering van dakloosheid

2.1 Wat is stigmatisering?

Stigmatisering wordt gezien als ‘een proces van het ontmenselijken, vernederen, in diskrediet brengen en devalueren van mensen’ in bepaalde bevolkingsgroepen, met de perceptie dat ‘de persoon met het stigma niet helemaal menselijk is’. ‘Stigma hecht zich aan een attribuut, kwaliteit of identiteit die als ‘inferieur of ‘abnormaal’ wordt beschouwd’. Zelf-stigmatisatie, ofwel

1 Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een Thuis, 30 november 2022, Actielijn 2, Actiepunt 4. ‘2024: Onderzoek naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigma van (dreigend) dakloze mensen (VWS, J&V)’, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/30/nationaal-actieplan-dakloosheid-eerst-een-thuis>, p 19.

2 Zie bijvoorbeeld VN Comité tegen Rassendiscriminatie (CERD), L.R. et al. t Slowakije, CERD/C/66/D/31/2003, 10 maart 2005, para 10.4-10.8.

3 Het onderzoek Assessment framework to assess legislation, regulations, etc. on stigmatization of homelessness is in 2023-2024 uitgevoerd door Master studenten Dina Morozova, Johanna Fischer, Joseph MacPhee, Riddhi Tyagi en Vaibhav Sharma, onder supervisie van Dr Eva Rieter, en door hen gepresenteerd aan Straat Consulaat en andere geïnteresseerden in mei 2024. Deze studenten hebben later in 2024 hun Master International and European law behaald aan de Radboud Universiteit.

4 In 2024-2025 is de RLC met Master studenten Alyssa Kwas, Famke Meerdink, Tess Menting en Emma Sinderdinck, onder leiding van Dr Ricky van Oers en Dr Eva Rieter begonnen met een vervolgonderzoek naar de regelgeving en uitvoering in enkele gemeenten. Zij nemen bij de toetsing aan de beoordelingscriteria uit het mensenrechtelijke toetsingskader ook enkele recente VN rapporten en andere publicaties mee die niet meer in het Engelse rapport 2023-2024 verwerkt konden worden, maar wel in onderhavige notitie.

5 Van Noorloos, M. (2024), ‘Strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid’, 5(3) Boom Strafbblad, 137-147, p 140.

6 Zie nader o.m. Barkhuysen, T, en van Emmerik, M., ‘Het EVRM en de bescherming van kwetsbare personen in het bestuursrecht’ (2024) 29(1)

Tilburg Law Review 7. DOI: <https://doi.org/10.5334/tilr.364>. Zie bijvoorbeeld ook VN Comité Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/20, 2 juli 2009, paras 36-41.



geïnternaliseerd stigma, kan daarnaast een bijkomstig negatief effect zijn, dat zich manifesteert in een laag zelfbeeld en zelfuitsluiting van diensten of kansen,⁷ of in 'een algemeen probleem dat mensen die klagen over discriminatie het identiteitskenmerk moeten benoemen dat in hun ogen nou juist niet relevant zou moeten zijn'.⁸

Stigmatisering is vaak gebaseerd op onwetendheid, angsten en misvattingen die kunnen worden bestreden door middel van bewustmaking. Nationale en lokale autoriteiten hebben de verplichting ervoor te zorgen dat regelgeving en besluitvorming geen stereotypes en vooroordelen bevatten of in stand houden. Het is daarbij nodig om de groepen die door de regelgeving worden geraakt bij het regelgevingsproces te betrekken (recht op betekenisvolle participatie).⁹ Ook trainingen over stigma, voor besluitvormers, worden bij voorkeur ontwikkeld door, of op zijn minst in overleg met, diegenen die het doelwit zijn (geweest) van stigmatisering en kennis hebben over de effecten van boetes en over de redenen waarom mensen aangeboden hulp niet accepteren.¹⁰

2.2. Wat is criminalisering?

Het begrip "criminalisering" wordt breder opgevat dan alleen bestraffen onder het strafrecht. Regelgeving bestraft vaak indirect, ook wanneer deze regelgeving in Nederland formeel niet onder het strafrecht valt. Daarom is het noodzakelijk om bij een beoordeling van regelgeving en uitvoering het begrip 'criminaliserende regelgeving' ruimer op te vatten, ook voor niet-strafrechtelijke regelgeving.¹¹ Hierbij is het van belang ook te kijken naar de criminalisering van gedrag wat voortvloeit uit het feit dat iemand geen vast adres heeft.

De meest bekende en zichtbare bestraffing van dakloze mensen vindt plaats op straat waar mensen die buiten slapen of noodgedwongen veel op straat verblijven, worden beboet voor buiten slapen en (andere) vormen van (ervaren) overlast die direct verband houden met hun dakloosheid. Het kan gaan om regelgeving die bijvoorbeeld slapen, eten, drinken, eten klaarmaken, zitten, zich wassen en/of plassen in de publieke ruimte verbiedt terwijl er geen adequate alternatieven worden geboden; of bijvoorbeeld regelgeving die bedelen, klusjes aanbieden, of spullen venten verbiedt.¹²

Deze boetes zijn dikwijls bestuurlijk van aard. Ze worden echter vaak ervaren als straf door zowel de gever, als de ontvanger. Hetzelfde geldt voor gebiedsverboden. Bovendien is de consequentie van herhaaldelijk niet betalen van boetes, boete stapeling, waarna men gegijzeld kan worden. In het licht van mensenrechtenverplichtingen zoals het gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie is dit problematisch. De VN Rapporteurs wijzen ook op de regel dat niemand mag worden vastgezet uitsluitend omdat hij niet in staat is een uit een overeenkomst voortvloeiende verplichting na te komen (art 11 IVBPR).¹³ Ook eenvoudige misdrijven als winkeldiefstal of vernieling van bloemen, tezamen met het overtreden van een gebiedsverbod

7 Zie o.m. VN Speciale Rapporteur voor mensenrechten en veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen, Stigma and the realization of the human rights to water and sanitation, 2 juli 2012, A/HRC/21/42, paras 12, 14, 18-21, 23-42, 58-77, 82.41.

8 Zie Terlouw, A., 'Klassisme. Discriminatie op grond van sociale status. Toevoeging van de gronden sociale afkomst en/of sociaaleconomische status aan de Nederlandse anti-discriminatiewetgeving?' 47(4) Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten NJCM-Bulletin 403-421 (2022), p 412, verwijzend naar Minnow, M., Making all the difference, New York: Cornell University Press 1990.

9 Zie bijvoorbeeld art 12 IVRK.

10 Zie ook Speciale Rapporteur veilig drinkwater, paras 64, 68.

11 Zie ook Van Noorloos, die aangeeft dat het 'bestrekkend bestuursrecht' sociaaleconomische ongelijkheden in de hand kan werken, van Noorloos, M. (2024), 'Strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid', 5(3) Boom Strablad, 137-147, p 137.

12 Zie bijvoorbeeld Principe 21 van de International Commission of Jurists 8 March Principles for a Human Rights-Based Approach to Criminal Law Proscribing Conduct Associated with Sex, Reproduction, Drug Use, HIV, Homelessness and Poverty, maart 2023 (25 pp). Zie ook het gezamenlijke rapport van de VN Speciale Rapporteur over extreme armoede en de VN Speciale Rapporteur over het recht op huisvesting (volledige naam: 'Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context'), Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty, A/HRC/56/61/Add.3, 26 juni 2024, paras 34-36.

13 Idem Breaking the cycle, para 16. Ook al is een boete strikt genomen geen overeenkomst, lijkt art 11 IVBPR hier inderdaad relevant vanwege voorwerp en doel van de bepaling.

kunnen tot een maatregel leiden van ‘plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders voor de duur van twee jaren’.¹⁴

2.3. Stigmatisering en criminalisering en mensenrechten

Internationaal wordt stigmatisering van (groepen) mensen, in de zin van stereotypering, en vaak in de vorm van criminalisering, sterk veroordeeld.¹⁵ Ten eerste komt dit vaak voort uit, of resulteert het in, discriminatie. Het toetsingskader over discriminatie is de focus van het RLC rapport en wordt hier samengevat in paragraaf 5.

Daarnaast kan stigmatisering gevoelens van eigenwaarde en zelfvertrouwen ondermijnen en daarmee behalve een schending van het discriminatieverbod ook een schending zijn van het recht op privéleven, en vaak ook van het recht op familieleven en/of het verbod van wrede behandeling (art 7 IVBPR). VN-experts hebben specifiek gewezen op de gevolgen van regelgeving en beleid voor buitenslapers en de verschillende mensenrechten die daarbij aan de orde zijn. Een gevolg is een aanhoudende staat van angst en slaapgebrek. Daarnaast zijn er gevolgen als vernietiging of in beslagname van persoonlijke eigendommen en uitzettingen (uit bijvoorbeeld kraakpanden/kampementen) die plaatsvinden zonder adequaat alternatief. Hier kan het verbod van wrede, onmenselijke of vernederende behandeling in het geding komen, ook wanneer de overheid niet reageert op verzoeken om onderdak of minimum bestaanszekerheid (zie artikel 7 IVBPR).¹⁶

Het bestraffen van mensen voor activiteiten die verband houden met overleven, terwijl ze geen andere middelen hebben om te overleven, kan daarnaast een schending zijn van het recht op een adequate levensstandaard. Een strafblad als gevolg hiervan is het begin van een vicieuze cirkel, omdat het een barrière vormt voor het toegang krijgen tot huisvesting (zie artikel 11 IVESCR).¹⁷ Het bestraffen van activiteiten gericht op in leven blijven kan neerkomen op een schending van het recht op leven in waardigheid (artikel 6 IVBPR).¹⁸ De VN-experts stellen ook dat langdurige dakloosheid vermijdbare sterfte veroorzaakt.¹⁹ Ook het recht op het hoogst haalbare niveau van lichamelijke en geestelijke gezondheid komt in het geding. Dakloosheid verhoogt gezondheidsrisico's. Bestrafen van daklozen is het tegenovergestelde van wat staten zouden moeten doen onder artikel 12 IVESCR, vooral wanneer psychische problemen aanleiding geven tot dakloosheid. Het criminaliseren van mensen met verhoogde morbiditeit en gezondheidsrisico's kan leiden tot discriminatie op basis van de gezondheidsstatus.²⁰

Daarnaast kan regelgeving in strijd komen met de vrijheid van vergadering (artikel 21 IVBPR);²¹ bewegingsvrijheid en vrijheid van verblijfskeuze (onder artikel 12 IVBPR);²² en met het recht op privacy onder artikel 17 IVBPR, gekoppeld aan het concept van thuis. Een caravan, slaapzak, geïmproviseerde schuilplaats of tent vormt een thuis voor mensen die dakloos zijn;²³ en het verbieden van hun werkzaamheden kan in strijd zijn met het recht op arbeid, waaronder het recht op de mogelijkheid in het eigen onderhoud te voorzien, en het recht op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden (artikelen 6 en 7(b) IVESCR).²⁴

14 Zie nader Schipaanboord, E. & Vols, M., ‘Criminalising homelessness: the case of areas bans in the Netherlands’, 2024, die verwijzen naar Rechtbank Amsterdam, 26 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3532; en Rechtbank Den Haag, 9 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17139. Zie meer in het algemeen Breaking the cycle, paras 5-6

15 Zie bijvoorbeeld ook de oproep van de staten in de VN Mensenrechtenraad aan alle VN lidstaten om criminaliserende regelgeving op te heffen: Resolutie 43/14 over Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination in this context, 6 juli 2020, par. 1(j).

16 Zie recentelijk bijvoorbeeld Breaking the cycle, para 10(a). Zie ook Europees mensenrechtshof (EHRM), N.H. et autres c. France, 28820/13, 2 juli 2020 en zie het Hooggerechtshof van het Verenigd Koninkrijk R (on the application of Limbuela) v Secretary of State for the Home Department [2205] UKHL 66; [2006] 1 AC 396 (HL), para 71.

17 Breaking the cycle, 10(b).

18 Zie bijvoorbeeld o.m. VN Mensenrechtencomité General Comment 36 over het recht op leven, CCPR/C/GC/36, 3 september 2019, paras 3 and 26.

19 Breaking the cycle, 10 (c) en 14

20 Breaking the cycle, 10(d).

21 Breaking the cycle, 10(h). Zie ook o.m. Kinderrechtencomité (CRC) General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 juni 2017, paras 36-40.

22 Breaking the cycle, 10(f). Zie hierover nader Vols en Schipaanboord 2024.

23 Breaking the cycle, 10(g). Zie ook o.m. Kinderrechtencomité (CRC) General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 juni 2017, paras 27, 43, 60.

24 Breaking the cycle, 10(i).

Verder zijn in de meeste gevallen arrestaties en detentie voor activiteiten om te voorzien in de dagelijkse behoeften disproportioneel en onnodig. Personen die dakloos zijn, lopen ook een verhoogd risico gearresteerd en aangeklaagd te worden voor activiteiten die niet illegaal zijn als ze binnen worden uitgevoerd, in huizen van particuliere huiseigenaren of huurders. Dergelijke arrestaties kunnen strijdig zijn met het recht op vrijheid en veiligheid in artikel 9 IVBPR.²⁵ Ten slotte is het noodzakelijk altijd rekening te houden met het kinderrechtenverdrag en het belang van het kind.²⁶

2.4. Inclusieve benadering van dakloosheid

Een inclusieve benadering van dakloosheid is nodig om het recht op huisvesting effectief te maken, en om stigmatisering en stereotypering tegen te gaan, en daarmee schendingen van andere mensenrechten (zie hierboven). Bij een inclusieve benadering houdt de overheid niet alleen rekening met het effect van regelgeving op de voor 'het publiek' meest opvallende groep 'buitenslapers', maar ook met de gevolgen voor anderen in situaties van dakloosheid. Die situaties zijn heel divers, van mensen met schulden, arbeidsmigranten die hun baan en daarmee hun huisvesting kwijt zijn, mensen zonder verblijfsvergunning, tot mensen met verslavingsproblematiek of psychiatrische aandoeningen, en combinaties van deze situaties. Het kan ook gaan om situaties van huiselijk geweld, waardoor kinderen bijvoorbeeld met een ouder in noodopvang terecht komen.²⁷ Of om jongeren die weglopen en logeren bij vrienden en kennissen.²⁸ Er zijn kortom veel mensen die, hoewel ze niet op straat slapen, geen officiële vaste woon- of verblijfplaats hebben en die op verschillende plekken logeren, of een onofficiële woning betrekken.

Bij een analyse van regelgeving en handhaving van bedelverboden, boetes, gebiedsverboden en dergelijke zijn de negatieve gevolgen voor mensen die zichtbaar dakloos gebruik maken van de openbare ruimte eerder duidelijk. Maar deze regelgeving en handhaving kan ook zorgen voor (zelf)stigmatisering van andere dakloze mensen. Die (zelf)stigmatisering kan ook voor hen een obstakel vormen bij de toegang tot reguliere huisvesting. Daarnaast komt het veel voor dat mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats in sommige periodes ergens kunnen logeren, en in andere periodes weer buiten moeten slapen. Hierdoor kunnen zij afwisselend te maken hebben met directe en meer indirecte gevolgen van regelgeving.²⁹ Zowel in beleid dat is gericht op bestrijden van overlast, als in beleid dat beoogt de positie van mensen in situaties van dakloosheid te verbeteren, kan het stigmatiserend werken wanneer voorwaarden worden gesteld aan iedereen in deze zeer diverse groep van mensen, in allerlei verschillende situaties van dakloosheid. Denk aan een algemene voorwaarde dat je eerst in de opvang moet zitten voordat je mogelijk recht hebt op urgentie, of het feit dat je zelf geen huurcontract mag sluiten met de verhuurder, en verplicht bent een zorgcontract aan te gaan.

3. Goede regels: inhoud en proces

De overheid heeft de verplichting om te zorgen voor regelgeving en beleid die zorgvuldig zijn naar inhoud en qua proces (met name totstandkoming en evaluatie). Dit betekent in ieder geval dat zij bij het opstellen en uitvoeren van regels disproportionele effecten voor bepaalde

²⁵ Breaking the cycle, 10(e) en 17-19.

²⁶ Zie nader in ieder geval Kinderrechtencomité (CRC) General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 juni 2017. Zie verder o.m. CRC General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/1, 29 mei 2013, para. 6; General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, CRC/C/GC/20, 6 december 2016, para 22

²⁷ Zie nader Kinderrechtencomité (CRC) General comment No. 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 juni 2017, para 46.

²⁸ Zie ook CRC General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, CRC/C/GC/20, 6 december 2016, paras 52-54, 58-59, 66-67

²⁹ De Ethos Light definitie van dakloosheid kan behulpzaam zijn bij een inclusieve benadering, zie o.m. <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>.

groepen voorkomt en bestrijdt.³⁰ De overheid heeft daarnaast ook de verplichting om te zorgen voor een zorgvuldig proces, waarin zij betrokkenen raadpleegt bij het opstellen en aanpassen van regels en waarbij zij monitoring en evaluatie van regels en uitvoering organiseert.

Nader over het proces

Bij het opstellen van regelgeving, ook lokaal, is het van belang, op basis van verdragsverplichtingen,³¹ dat alle 'stakeholders' effectief geraadpleegd worden, waaronder in ieder geval personen van wie verwacht kan worden dat de regelgeving hen zal treffen. VN-experts spreken van de verplichting om met alle belanghebbenden een uitgebreid wetgevingsonderzoek te doen.³²

Bij het opstellen van APVs zouden bijvoorbeeld niet alleen middenstanders moeten worden geraadpleegd die mogelijk 'overlast' zouden kunnen ervaren, maar ook mensen die dakloos zijn en gebruik maken van de relevante openbare ruimte. Personen in situaties van dakloosheid dienen hiertoe effectief benaderd te worden op een wijze die hun deelname bevordert, gedurende het gehele regelgevingsproces. De vraag of er sprake was van betekenisvolle participatie is daarmee een belangrijk beoordelingscriterium voor regelgeving. SamenThuis2030 heeft een handreiking betekenisvolle participatie³³ voor dakloze jongeren ontwikkeld voor ambtenaren en belangenbehartigers. Daar hoort ook een training bij.³⁴

Het is daarnaast een algemeen vereiste voor overheden (landelijk en lokaal) om te monitoren - dus met regelmatig terugkerend onderzoek - of bepaalde groepen disproportioneel (onevenredig) worden geraakt door hun regelgeving en andere maatregelen.³⁵

Nader over de inhoud

Mensen zonder huisvesting gaan niet ineens iets anders doen in reactie op regelgeving en maatregelen. De overheid, inclusief lokale overheden, zou moeten onderzoeken³⁶ of deze maatregelen bepaalde groepen, in dit geval mensen in verschillende situaties van dakloosheid, steeds opnieuw treffen, omdat ze geen andere keuze hebben. Als dat het geval is, schieten de maatregelen hun doel voorbij en kan er sprake zijn van disproportionele benadeling.

Als er geen adequate alternatieven beschikbaar zijn, zouden alle activiteiten die nodig zijn om te kunnen (over)leven op straat toegestaan moeten zijn. Dit is in ieder geval zo waar dakloosheid direct te wijten is aan een gebrek aan betaalbare passende huisvesting. Alle

30 Dit past ook in de huidige evenredigheidsdiscussie in Nederland, mede naar aanleiding van de Toeslagenaffaire en zie ook ABRvS 2 februari 2022, ECLI:N-L:RVS:2022:285 (Harderwijk).

31 Zie bijvoorbeeld Art 7 CEDAW; art 2(1)(e) ICERD; art 2(2) IVESCR en Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/20, 2 July 2009, para. 36; zie ook art 4(3) en 33(3) CRPD en Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018, para. 33, 70 (d) en (e) en 73 (j) en zie General Comment no. 7, on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention CRPD/C/GC/7, 9 november 2018. Zie verder CRC General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 juni 2017, para 33; over participatie in het algemeen zie o.m. CRC General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, CRC/C/GC/20, 6 December 2016, paras 23-25.

32 Breaking the cycle, paras 32-33. Zie nader VN Speciale Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Stigma and the realization of the human rights to water and sanitation, 2 July 2012, A/HRC/21/42, para. 68. Zie ook o.m. Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Racial discrimination and emerging digital technologies: a human rights analysis, A/HRC/44/57, 18 juni 2020, para. 56 (over equality impact assessment en het belang van 'co-design and co-implementation').

33 Zie CRC General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 juni 2017, para 33; over participatie in het algemeen zie o.m. CRC General Comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, CRC/C/GC/20, 6 December 2016, paras 23-25. Zie verder EU Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness, 21 juni 2021, p 6. Zie ook Europees Comité inzake Sociale Rechten in ERRC t. Frankrijk, besluit over klacht nr 51/2008, 19 oktober 2009, par. 93 (waar het Comité het belang benadrukt van dialoog met personen geraakt door armoede en uitsluiting en met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld).

34 Zie SamenThuis 2030, Betekenisvol samenwerken met jongeren met ervaringskennis over (dreigende) dakloosheid, Een handleiding voor beleidsmakers https://vng.nl/sites/default/files/2023-11/betekenisvolle_participatie_van_jongeren_met_ervaringskennis.pdf. Zie ook <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-159.html>.

35 Zie bijvoorbeeld Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), E/C.12/GC/20, 25 mei 2009, paras 37 en 41.

35 Zie bijvoorbeeld Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), E/C.12/GC/20, 25 mei 2009, paras 37 en 41.

36 Zie bijvoorbeeld Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), E/C.12/GC/20, 25 mei 2009, paras 37 (review of laws) en 41 (Monitoring, indicators and benchmarks); en CRPD General Comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018, paras 34, 35 en 71.



activiteiten die mensen met een huis in het normale dagelijkse leven in dat huis zouden doen, voeren buitenslapers noodgedwongen uit op straat of in de publieke ruimte.³⁷ De straat en de eventuele slaapplekken die ze daar hebben gecreëerd zijn in die zin hun alternatieve thuis. In dat geval kan een gebiedsverbod of het innemen van een tent worden gezien als een schending van elementen van het recht op huisvesting, die ervaren wordt als een huisuitzetting en huisvredebreuk.³⁸

4. Toetsing van regelgeving en handhaving aan het discriminatieverbod

4.1 Algemene criteria

Voorgestelde en bestaande regelgeving voldoen aan het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod.³⁹ Hiervoor geldt onder meer het volgende:

- Alleen formele gelijkheid is onvoldoende. Het gaat ook om materiële gelijkheid. Dit betekent dat de facto (sociale) ongelijkheid, en de hiermee samenhangende stigmatisering, wordt aangepakt.
- Betekenisvolle participatie van mensen die getroffen worden door maatregelen is een belangrijk recht.⁴⁰ In de context van stigmatiserende en criminaliserende wet- en regelgeving kan betekenisvolle participatie ertoe leiden dat de disproportionele impact van wet- en regelgeving op mensen in extreem kwetsbare situaties zichtbaar wordt, waardoor wet- en regelgeving dan wel van de uitvoering daarvan, beter kan worden aangepast.
- Het recht om niet gediscrimineerd te worden is onder het IVBPR (en Protocol 12 EVRM) een zelfstandig recht: een schending is een schending ongeacht of er daarnaast nog andere rechten geschonden zijn.
- Het kan bij het discriminatieverbod gaan om verschillende behandeling van personen in relevant vergelijkbare omstandigheden. Het kan ook gaan om het juist onterecht gelijk behandelen van personen in relevant verschillende omstandigheden.⁴¹

4.2 Directe en indirecte discriminatie zijn verboden

Er is sprake van directe discriminatie wanneer een maatregel een discriminerend oogmerk heeft of openlijk nadelig is voor een bepaalde groep. Dit kan het geval zijn als de tekst van een APV, werkinstructies en lokale onderbouwing van regelgeving bijvoorbeeld specifiek in het nadeel is van dakloze mensen. Ook kan er sprake zijn van directe discriminatie als blijkt dat dakloze burgers uit andere landen (in de praktijk vaak uit EU landen) actief worden beboet om hun uitzetting te kunnen bewerkstelligen.⁴²

37 Zie ook *Breaking the cycle*, para 44 (“When supply of affordable and accessible housing does not meet demand, penalization of life-sustaining activities by persons experiencing homelessness should be prohibited.”).

38 Zo ook de Afrikaanse Commissie inzake de rechten van mensen en volkeren (AComHPR) in *SERAC en CESR t Nigeria*, 155/96, 27 oktober 2001, par 61: “The right to shelter even goes further than a roof over one’s head. It extends to embody the individual’s right to be let alone and to live in peace, whether under a roof or not.”

39 Zie over discriminatie en dakloosheid ook *Breaking the cycle*, paras 23-26 en bijvoorbeeld *Fragkou R and Tsadiras A*, ‘Breaking the Vicious Circle between Discrimination and Homelessness’ (2023) 12 *International Human Rights Law Review* 213–242.

40 Over het recht op participatie in het algemeen zie bijvoorbeeld *Office of the High Commissioner on Human Rights, Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs*, A/HRC/39/28, 20 juli 2018, paras 49-94. Om materiële ongelijkheid te bestrijden is het nodig om bestaande achterstellingen aan te pakken en tegelijk ook stigmatisering en stereotypering. Verder is het nodig dat de betreffende personen en groepen zeggenschap hebben, kunnen deelnemen aan besluitvorming en gezien en erkend worden. Zie bijvoorbeeld *VN Comité inzake Economisch, Sociale en Culturele Rechten (CESCR)*, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 juli 2009, para 8.a en b. Zie ook *Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, General comment on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018, paras 10, 28; en *European Social Rights Committee (ESRC)*, *European Roma Rights Centre (ERRC) t. Frankrijk*, collectieve klacht 51/2008, 19 oktober 2009, para 83; ook in andere regio’s, zie o.m. *Inter-Amerikaanse Mensenrechtenhof Advisory Opinion OC-29/22, Differentiated approaches with respect to certain groups of persons deprived of liberty*, 30 mei 2022, para 59. Zie ook paras 60-65.

41 Zie bijvoorbeeld voornoemde *ECSR, European Roma Rights Centre (ERRC) t. Frankrijk*, collectieve klacht 51/2008, 19 oktober 2009, paras 81 en 83.

42 Zie bijvoorbeeld *VN Speciale Rapporteur huisvesting over zijn bezoek aan Nederland*, A/HRC/55/53/Add.1, 2 april 2024, para 48. Zie ook para 19.

De gebruikte termen in de regelgeving, werkinstructies en onderbouwing kunnen veel zeggen. De VN Speciale Rapporteur wijst er bijvoorbeeld op dat deze termen zo vaag en ruim kunnen zijn dat ze autoriteiten willekeurige beoordelingsvrijheid bieden bij het bepalen bij welk gedrag arrestatie, detentie of deportatie zal volgen van mensen zonder huisvesting. Denk aan labels als zwervers, en, in eerdere tijden, landloper of vagebond, zelfstandig naamwoorden als 'asociaal gedrag' en 'overlast', en bijvoeglijk naamwoorden als 'lui' of 'wanordelijk'.⁴³

Er is sprake van indirecte discriminatie wanneer een maatregel die op het eerste gezicht neutraal is, mensen die behoren tot een bepaalde groep onevenredig treft, zonder redelijke en objectieve rechtvaardiging. Stigmatisering en criminalisering van gedrag zijn meestal niet direct gericht op een verdachte grond zoals geslacht, religie of de op basis van de internationale mensenrechtenverplichtingen door internationale autoriteiten benoemde verdachte grond van sociaaleconomische status, maar zijn gericht op gedrag dat verband houdt met een verdacht criterium. Daarmee treft het mensen die tot die groep behoren onevenredig. Indirecte discriminatie kan voorkomen wanneer vooroordelen en stigma verborgen zijn achter een neutraal criterium om het verbod op directe discriminatie te omzeilen. Indirecte discriminatie kan ook onbedoeld zijn. Ook als de benadeling door een maatregel disproportioneel is, zelfs al is dit onbedoeld, is er sprake van een schending van het discriminatieverbod. Dit is bevestigd door VN comités die toezicht houden op de VN-verdragen,⁴⁴ en door regionale mensenrechtshoven.⁴⁵ Om indirecte discriminatie te kunnen onderkennen is het nodig te kijken naar de context, inclusief de omstandigheden waarin de regelgeving is opgesteld of ingeroepen, en/of naar onderzoeksresultaten over het effect van de regelgeving en handhaving. De vraag of er sprake is van institutionele discriminatie speelt hierbij ook.⁴⁶ Institutionele, structurele, of systemische discriminatie kan gaan om wettelijke regels, beleid, praktijken of overheersende culturele attitudes die nadelen creëren voor sommige groepen, en privileges voor andere groepen.⁴⁷

4.3 Benadelingstest

Om stereotypering (de term die in rechtspraak vaak wordt gehanteerd in plaats van stigmatisering) effectief te kunnen tegengaan is het van belang een benadelingstest te hanteren: er is sprake van discriminatie als de stereotypering schadelijk is voor de betreffende groep en de regel of praktijk gebaseerd is op dergelijke stereotypes. Als de regelgeving of handhaving stereotypeert, kan zij niet redelijk of objectief zijn. Dan is er sprake van discriminatie.

43 Breaking the cycle, para 2.

44 Zie bijvoorbeeld Mensenrechtencomité General Comment No. 18, 1989, para 12; en Mensenrechtencomité Prince v South Africa, CCPR/C/91/D/1474/2006, 31 oktober 2007, para 7.5; Sharon McIvor and Jacob Grismer v Canada, CCPR/C/124/D/2020/2010, 1 november 2018, para 7.11; Alymbek Bekmanov and Damirbek Egemberdiev v Kyrgyzstan, CCPR/C/125/D/2312/2013, 29 maart 2019, para 7.7; CEDAW, ST v Russian Federation, CEDAW/C/72/D/65/2014, 25 februari 2019, para 9.4 en 9.5; CERD, General Recommendation No. 32, CERD/C/GC/32, 24 September 2009, para 9; CERD, Murat Er v. Denmark, CERD/C/71/D/40/2007, 8 augustus 2007, para. 7.3; CERD, Ms. L.R. et al. v Slovakia, CERD/C/66/D/31/2003, 7 maart 2005, para. 10.4; CRC General Comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention, para. 12; CRC General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, CRC/C/GC/20, 6 december 2016, paras 21 en 26.

45 Zie over indirecte discriminatie en het EVRM o.m. Biao t. Denemarken [GC], no. 38590/10, 24 May 2016. Zie nader Council of Europe: European Court of Human Rights, Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention - Prohibition of Discrimination, updated 29 February 2024, available at: [Guide on Article 14 and on Article 1 of Protocol No. 12 - Prohibition of discrimination \(coe.int\)](#), para 35. Voor nadere updates zie [Article 14 and Article 1 of Protocol No. 12 - Prohibition of discrimination - ECHR-KS - Knowledge Sharing \(coe.int\)](#). Zie ook het Europees Comité inzake Sociale Rechten, bijvoorbeeld Autisme-Europe t. Frankrijk collectieve klacht 13/2002, 4 november 2003, par 53. Ook het Inter-Amerikaanse Mensenrechtshof heeft zich regelmatig uitgesproken over indirecte discriminatie, zie o.m.: Norín Catrimán et al. (Leaders, Members and Activist of the Mapuche Indigenous People) v. Chile, uitspraak van 29 mei 2014, para 200-201; Advisory Opinion OC-18/03, 17 september 2003, para. 103; Yatama v. Nicaragua, uitspraak van 23 juni 2005, para. 186; Atala Rizzo and daughters v. Chile, uitspraak van 24 februari 2012, para. 82; Nadege Dorzema et al. v. Dominican Republic uitspraak 24 oktober 2012, para. 236; Advisory Opinion OC-29/22, , Differentiated Approaches with Respect to Certain Groups of Persons Deprived of Liberty, 30 mei 2022, para 58; zie ook de Inter-Amerikaanse Commissie, bijvoorbeeld: Towards the Effective Fulfillment of Children's Rights: National Protection Systems, OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17, 30 november 2017, para. 300 en ook het Afrikaanse Hof inzake mensenrechten en rechten van volkeren (ACtHPR), Advisory Opinion Vagrancy Laws, 4 december 2020, para 67 en 73; ACtHPR Tanganyika Law Society and The Legal and Human Rights Centre and Reverend Christopher Mtikila v. United Republic of Tanzania, 14 juni 2013, paras 105.1, 105.2

46 Zie nader Parlementaire onderzoekscommissie Eerste Kamer, 'Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan', juni 2022.

47 Zie bijvoorbeeld Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social, and cultural rights. Identifying and Preventing Systemic Discrimination at the Local Level, E/C.12/GC/20, 2009, para 12 (het Comité spreekt van 'systemic discrimination') en paras 8b en 39.

Vragen die bij het beoordelen van bestaande, of het opstellen van nieuwe regelgeving gesteld kunnen worden:

- Beschermde de regelgeving gericht tegen (ervaren) overlast inderdaad derden tegen directe schade (fysiek, psychologisch of financieel)? (indien nee: dan is het noodzakelijk om extra waakzaam te zijn voor discriminatie)
- Heeft de regelgeving negatieve gevolgen voor mensen op grond van hun persoonlijke identiteit of status? (zo ja: dit is een duidelijke indicatie van stigmatisering en discriminatie)
- Ontzegt het bestaan en de handhaving van de regel⁴⁸ diensten en rechten aan personen, vooral aan al gemarginaliseerde groepen, of belemmert de stigmatiserende impact van die regel en van de handhaving ervan, toegang tot diensten en uitoefening/inroepen van rechten?⁴⁹ (zo ja: strijdig met mensenrechtenverplichtingen).

4.4 Discriminatiegronden

Uit het IVBPR en het IVESCR vloeit voort dat discriminatie van welke aard ook verboden is.⁵⁰ Naast enkele voorbeelden van specifieke discriminatiegronden, zoals maatschappelijke afkomst, eigendom en geboorte, noemt artikel 26 IVBPR hier de grond 'of andere status'.⁵¹ Gebrek aan toegang tot reguliere huisvesting is zo'n 'andere status'.⁵²

“Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.” (artikel 26 IVBPR, met door de RLC toegevoegde cursieven).

48 Denk ook aan extreem formalisme, zie o.m. EHRM G.R. t. Nederland, 10 januari 2012, 22251/07, AB 2012/31, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerik

49 Zie nader ook Gerards, J., 'Slingerbewegingen in de rechtsstaat' (2023) 39 NJB 2818, 3392–3398.

50 Zie art 26 IVBPR en art 2(2) IVESCR. Zie bijvoorbeeld Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), E/C.12/GC/20, 25 mei 2009, para 27: “These additional grounds are commonly recognised when they reflect the experience of social groups that are vulnerable and have suffered and continue to suffer marginalisation. The Committee’s General Comments and Concluding Observations have recognised various other grounds and these are described in more detail below. However, this list is not intended to be exhaustive.” Daarnaast bieden specifieke verdragen zoals CEDAW, ICERD en CRPD bescherming tegen discriminatie op specifieke gronden.

51 Ook art 14 EVRM bevat de open clausule ‘andere status’. Het EHRM heeft in enkele zaken wel geoordeeld dat bepaalde verschillen in behandeling niet onder ‘andere status’ vallen, zie nader [Guide on Article 14 and on Article 1 of Protocol No. 12 - Prohibition of discrimination](#). Maar gezien de verplichtingen onder de VN verdragen, en in het licht van het Europees Sociaal Handvest (art E), en Europees Handvest Grondrechten (art 21(1)), en de EU Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness, 21 juni 2021, mogen sociaal-economische status, armoede, en situaties van dakloosheid geacht worden voorbeelden te zijn van ‘andere status’. Zie ook art 1(1) Amerikaanse Mensenrechtenverdrag: ‘any other social condition’; en art 2 Afrikaanse Handvest inzake de Rechten van Mensen en Volkeren. Het Afrikaanse Mensenrechtenhof (ACtHPR) heeft aangegeven dat ‘any other status’ encompasses those cases of discrimination, which could not have been foreseen during the adoption of the Charter’ en dat discriminatie op grond van economische status verboden is, zie ACtHPR Advisory Opinion on Vagrancy Laws, 1/2018, 4 december 2020, paras 72–73.

52 Zie bijvoorbeeld Speciale Rapporteur recht op adequate huisvesting (Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context), Leilani Farha, Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, A/HRC/43/43, 26 december 2019, paras 31, 32 en 33(c). Zie ook o.m. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights, para. 35 (“Economic and social situation. Individuals and groups of individuals must not be arbitrarily treated on account of belonging to a certain economic or social group or strata within society. A person’s social and economic situation when living in poverty or being homeless may result in pervasive discrimination, stigmatisation and negative stereotyping which can lead to the refusal or unequal access to the same quality of education and health care as others as well as the denial of or unequal access to public places.”), net als para 26 (geen discriminatie op basis van afkomst), para 33 (“States parties should also adopt measures to address widespread stigmatisation of persons on the basis of their health status, such as mental illness”) en para 34 (“Place of residence. The exercise of Covenant rights should not be conditional on, or determined by, a person’s current or former place of residence; e.g., whether an individual lives or is registered in an urban or a rural area, in a formal or an informal settlement, is internally displaced or leads a nomadic lifestyle.”). Zie verder o.m. de term afkomst (‘descent’) in art 1(1) VN Verdrag tegen Rassendiscriminatie, en de interpretatie van het toezichthoudend comité dat deze term niet alleen naar ‘race’ verwijst, maar een toepassing heeft die de andere verboden discriminatiegronden complementeert en dat hieronder ook discriminatie tegen mensen van gemeenschappen inhoudt gebaseerd op vormen van sociale stratificatie zoals kaste en andere vormen van geërfde status die het op gelijke wijze genieten van mensenrechten belemmert: CERD General Recommendation XXIX on Article 1, Paragraph 1, of the Convention (Descent), 1 november 2002, U.N. Doc. A/57/18, para111.

Discriminatie op basis van sociale status (zowel sociale afkomst als sociaaleconomische status), en ook wel klassisme genoemd,⁵³ wordt bovendien internationaal steeds duidelijker benoemd als een aparte verboden discriminatiegrond.⁵⁴ De staten in de VN Mensenrechtenraad hebben ook een Speciale Rapporteur ingesteld met het mandaat op het recht op adequate huisvesting, als een component van het recht op een adequate levensstandaard, met de expliciete opdracht om ook wereldwijd toezicht te houden op het recht om niet te worden gediscrimineerd wegens huisvestingsstatus.

Mensen die geen toegang hebben tot reguliere huisvesting, of deze toegang dreigen te verliezen, kunnen hierdoor tot een groep behoren met een beschermde status.⁵⁵ Zij bevinden zich in een kwetsbare situatie, waardoor het gemaakte onderscheid verdacht wordt.⁵⁶ Ook kunnen er meerdere discriminatiegronden tegelijk aan de orde zijn, wat tezamen leidt tot discriminatie, of wat de schending nog serieuzer maakt.⁵⁷

4.5 Voorwaarden bij rechtvaardigingsgronden voor het maken van onderscheid⁵⁸

- De betreffende overheid die met regelgeving of beleid, direct of indirect, lijkt te handelen in strijd met het discriminatieverbod kan dit alleen rechtvaardigen als het gemaakte onderscheid niet verdacht is en zij concreet kan aantonen dat niet alleen de regelgeving als zodanig (die bijvoorbeeld ten doel heeft tegen 'overlast' te beschermen), maar ook het gemaakte onderscheid zelf, een legitiem doel dient onder de mensenrechtenverdragen

53 Zie nader Terlouw, A., 'Klassisme. Discriminatie op grond van sociale status. Toevoeging van de gronden sociale afkomst en/of sociaaleconomische status aan de Nederlandse anti-discriminatiewetgeving?' 47(4) Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten NJCM-Bulletin 403-421 (2022).

54 Zie nader o.m. Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, Banning discrimination on grounds of socioeconomic disadvantage: an essential tool in the fight against poverty, A/77/157, 13 July 2022; VN Mensenrechtencomité General Comment 36, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, par. 61. Europees Comité Sociale Rechten (ECSR), International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland, collectieve klacht. 110/2014, 23 oktober 2017 (sommige mensen en groepen worden belemmerd in hun rechten 'on the grounds of their socio-economic or health status, or other personal conditions'); en International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland, collectieve klacht 110/2014, 23 oktober 2017, para. 124 (het discriminatieverbod (artikel E), omvat vanzelfsprekend discriminatie op grond van armoede). Zie ook Sayek Böke, S., Rapporteur voor de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, Tackling discrimination based on social origin, Report Doc. 15499, Explanatory Memorandum, 11 April 2022. Zie nader Ganty, S. en Benito Sanchez, J.C., Expanding the List of Protected Grounds within Anti Discrimination Law in the EU: An Equinet Report, gepubliceerd door Equinet, European Network of Equality Bodies, 2021. Zie verder bijvoorbeeld de Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie (IACoMHR), Report on Poverty and Human Rights in the Americas. OAS/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 september 2017, paras 177-8, 102. Zie ook IACoMHR, Compendium on Equality and Non-Discrimination, Inter-American Standards, OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31, 19 februari 2019, paras 5, 112-3 en 152.

55 Zie o.m. CESCER El Ayoubi et al v. Spain, E/C.12/69/D/54/2018, 19 February 2021, para 13.1; IACoMHR Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 januari 2007, para 83 (economische status als een verdachte categorie). In de Engelstalige literatuur wordt al gesproken van 'homeism' een vorm van discriminatie op basis van huisvestingsstatus, die gebaseerd is op negatieve stereotypering van dakloosheid. Zie Canham, S.L. en anderen, 'Homeism: Naming the Stigmatization and Discrimination of Persons Experiencing Homelessness' (2021) 39 Housing, Theory and Society 507-523 en later o.m. ook Fragkou R en Tsadiras A, 'Breaking the Vicious Circle between Discrimination and Homelessness' (2023) 12 International Human Rights Law Review 223.

56 Het VN Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) heeft in een individuele klacht tegen Spanje geoordeeld dat sociale huisvesting niet mag worden onthouden aan mensen die vanwege dakloosheid een plek hebben 'gekraakt'. De staat moet zorgen dat de systemische discriminatie en stigmatisering van degenen die in armoede leven niet in stand wordt gehouden. Om stigmatisering tegen te gaan moeten de voorwaarden voor toegang tot sociale voorzieningen redelijk zijn. Bovendien mag het gedrag van iemand die alternatieve huisvesting nodig heeft, niet aan die persoon worden tegengeworpen om toegang van die persoon tot sociale voorzieningen te belemmeren. CESCER El Ayoubi et al v. Spain, E/C.12/69/D/54/2018, 19 februari 2021, para 13.1. Het EHRM hanteerde onlangs in een niet-ontvankelijkheidsbeslissing een paternalistische en stigmatiserende benadering van kwetsbaarheid en maakte onderscheid, zoals Ganty het formuleert, tussen goede en slechte 'armen', en hanteerde een onjuiste toepassing van de criteria geformuleerd in Lăcătuș t Zwitserland, 14065/15, 19 januari 2021 (zaak over een algemeen bedelverbod). Dit was in de zaak Dian t. Denemarken, 44002/22, 21 mei 2024 (niet ontv.). Zie nader Ganty, S., 'Sliding Fast Down the Slippery Slope of Criminalization of Poverty in Strugurel Ion Dian against Denmark', in Strasbourg Observers, 28 oktober 2024, strasbourgobservers.com/2024/10/29/sliding-fast-down-the-slippery-slope-of-criminalization-of-poverty-in-strugurel-ion-dian-against-denmark/. Zie verder Art 53 EVRM: 'Geen bepaling van dit Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden die verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander Verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij partij is.'

57 Zie bijvoorbeeld VN Mensenrechtencomité Sonia Yaker v France, CCPR/C/123/D/2747/2016, 17 juli 2018, para 8.17; Seyma Türkan v Turkey, CCPR/C/123/D/2274/2013/Rev.1, 17 juli 2018, para 7.8; VN Comité tegen discriminatie van vrouwen (CEDAW) General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2, CEDAW/C/GC/28, 16 december 2010, para 18; CEDAW, S.B. and M.B. v North Macedonia, CEDAW/C/77/D/143/2019, 2 november 2020, para 7.3; CEDAW, R. P. B. v The Philippines, CEDAW/C/57/D/34/2011, 12 maart 2014, para 8.2, 8.3; VN Comité tegen racisme (CERD), The meaning and scope of special measures, General Recommendation No. 32 (75th session, 2009), paras 3 en 7; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), E/C.12/GC/20, 25 mei 2009, paras 17 en 27; CRPD General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6, 26 April 2018, para 32; Europees Comité Sociale Rechten (ECSR), International Planned Parenthood Federation – European Network (IPPF EN) v Italy, 10 September 2013, paras 190–194. Zie nader over de interferentie van ongelijkheden, waaronder intersectionaliteit: Terlouw, A., 'Klassisme. Discriminatie op grond van sociale status. Toevoeging van de gronden sociale afkomst en/of sociaaleconomische status aan de Nederlandse anti-discriminatiewetgeving?' 47(4) Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten NJCM-Bulletin 403-421 (2022), pp. 416-420.

58 Zie bijvoorbeeld Mensenrechtencomité Whelan v Ireland, 17 maart 2017, CCPR/C/119/D/2425/2014, 11 juli 2017, par. 7.12 (er was sprake van een schending van het discriminatieverbod onder art 26 IVBPR omdat de overheid had nagelaten om in regelgeving en praktijk die onderscheid maakte tussen twee groepen, rekening te houden met wat medisch nodig is en met socio-economische omstandigheden, en zonder aan de vereisten te voldoen van legitiem doel, redelijkheid en objectiviteit). Een andere voorwaarde is dat bij alle maatregelen door de overheid (maar ook door private partijen) de belangen van kinderen een eerste overweging zijn, zie art 3(1) IVRK.

Zie ook Gerechtshof Den Haag, 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363 (drinkwater zaak).



- (een doel zoals limitatief opgesomd in onder meer het IVBPR: namelijk voor de rechten of reputaties van anderen; of voor de nationale veiligheid, publieke orde, volksgezondheid en moraal),⁵⁹ en daarnaast redelijk en objectief is, en helder vastgelegd in nationale regelgeving en in overeenstemming met het recht tot stand gekomen (legaliteitsbeginsel).
- Dit betekent ook dat de regel of maatregel aantoonbaar proportioneel (evenredig) is. De (maat)regel is strikt noodzakelijk en bereikt het legitieme doel met de minste belasting. Dus als er een minder ingrijpend alternatief is, is de regelgeving of maatregel niet noodzakelijk.
 - Als een (maat)regel niet werkt is deze ook niet noodzakelijk.
 - De (maat)regel mag niet willekeurig zijn en geen andere mensenrechtenverplichtingen schenden. Daarnaast is het van belang niet eenmalig, maar regelmatig te onderzoeken of er sprake is van een disproportionele negatieve werking van het gemaakte onderscheid.

5 Besluit

Als nationale en gemeentelijke regelgeving en handhaving mensen stigmatiseert en criminaliseert die geen toegang hebben tot reguliere huisvesting, kan dit een schending opleveren van verschillende mensenrechten, waaronder het discriminatieverbod. Om te beoordelen of bestaande en voorgestelde regelgeving, en de handhaving door lokale autoriteiten, voldoen aan het discriminatieverbod, is van belang te kijken naar de inhoud van de regelgeving, en eveneens dat regelgeving en beleid tot stand zijn gekomen met zinvolle inbreng van mensen in situaties van dakloosheid. Inhoudelijk is 'dakloosheid', of meer algemeen, sociaaleconomische status, een onder VN verdragen verboden discriminatiegrond. Mensen mogen niet direct worden gediscrimineerd op deze grond, maar ook niet indirect. Om dit te waarborgen is het nodig dat wetgever, handhaver en rechter zeer alert zijn op vage termen en op hoe deze termen in het veld worden toegepast. Het discriminatieverbod vereist volgens de VN-rapporteurs ook regelmatig terugkerend onderzoek door de overheid, op nationaal en lokaal niveau, naar de nadelige werking van regelgeving en handhaving voor mensen in situaties van dakloosheid. Geconstateerd onderscheid is alleen dan te rechtvaardigen als het voldoet aan een reeks voorwaarden, waaronder legitimiteit, effectiviteit en noodzakelijkheid.

⁵⁹ Of onder IVESCR: 'solely for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society': Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), E/C.12/GC/20, 25 mei 2009, para 13: "Differential treatment based on prohibited grounds will be viewed as discriminatory unless the justification for differentiation is reasonable and objective. This will include an assessment as to whether the aim and effects of the measures or omissions are legitimate, compatible with the nature of the Covenant rights and solely for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society. In addition, there must be a clear and reasonable relationship of proportionality between the aim sought to be realised and the measures or omissions and their effects."

B. Overzicht aanbevelingen Radboud Law Clinic 2023-2024

1. Inleiding

Een van de maatregelen om *Housing First* concreet te maken –naast zorgen dat er voldoende huisvesting beschikbaar is– is het tegengaan van stigmatisering en criminalisering van dakloosheid. Het Nationaal Plan Dakloosheid (NAD) benoemt als een van de te nemen acties ‘Onderzoek naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigma van (dreigend) dakloze mensen’.

Straat Consulaat verzocht de [Radboud Law Clinic](#) (RLC) om een mensenrechtelijk toetsingskader, gebaseerd op de relevante VN verplichtingen, dat behulpzaam zou zijn bij het onderzoek door de overheid naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigmatisering van (dreigend) dakloze mensen. Het onderzoek naar het internationale mensenrechtenkader is in 2023-2024 uitgevoerd door Master studenten van de Radboud Law Clinic en deze notitie is in november 2024 afgerond.

Stigmatisering en criminalisering door lokale en nationale regelgeving en handhaving maakt toegang tot reguliere huisvesting nog moeilijker dan het al is. Daarnaast is regelgeving en handhaving, zoals boetes voor wassen, bedelen, eten en drinken in de openbare ruimte, en gebiedsverboden, als deze regelgeving en handhaving mensen in situaties van dakloosheid stigmatiseert en criminaliseert, mogelijk strijdig met een reeks aan mensenrechtenverplichtingen van Nederland, zoals uiteengezet in deel A van dit advies.

De onderzoeksvraag betrof alleen beoordelingscriteria gebaseerd op internationale verplichtingen, om te bepalen of regelgeving en handhaving stigmatiserende en criminaliserende elementen bevatten/bijdraagt aan stigmatisering en criminalisering van mensen die geen toegang hebben tot reguliere huisvesting. De RLC 2023-2024 onderzocht niet de Nederlandse regelgeving en handhaving zelf.

Deel B geeft een overzicht van de aanbevelingen en toetsingscriteria.

2. ‘Onderzoek naar wet- en regelgeving die bijdraagt aan stigma van (dreigend) dakloze mensen’

Voor de te nemen overheidsactie onder het NAD is nodig dat:

- De nationale overheid structureel landelijk impact onderzoek opzet, op basis van een inclusieve benadering van dakloosheid (Ethos Light) en vervolgens waar nodig regelgeving aanpast dan wel gemeenten wijst op problematische lokale regelgeving en handhaving.
- Gemeenten zorgen voor gedegen en regelmatig herhaalde monitoring en evaluatie, al dan niet in samenwerkingsverband, met hantering van de Ethos Light definitie. Gemeenten passen naar aanleiding van de uitkomsten hiervan, waar nodig, hun regelgeving en handhaving aan.



3. Mensenrechtelijk toetsingskader voor regelgeving en handhaving

3.1 Algemene criteria

- Gemeenten en de nationale overheid zorgen ervoor dat regelgeving, uitvoering en handhaving geen disproportioneel nadeel oplevert voor mensen in situaties van dakloosheid (zie nader onder 3.2)
- Gemeenten en de nationale overheid zorgen ervoor dat regelgeving, uitvoering en handhaving mensen in situaties van dakloosheid niet stigmatiseren.
- Gemeenten en de nationale overheid zorgen ervoor dat regelgeving, uitvoering en handhaving in overeenstemming zijn met de mensenrechtenverplichtingen van Nederland waaronder, naast het discriminatieverbod, in ieder geval ook:
 - o recht op privacy, privéleven, familieleven
 - o verbod van wrede behandeling; recht op leven
 - o vrijheid van vergadering; bewegingsvrijheid en vrijheid van verblijfskeuze; en het recht op vrijheid en veiligheid (rechten uit het Internationale Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) en het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM)).
 - o recht op een behoorlijke levensstandaard, inclusief huisvesting; recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid (rechten uit het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH)).
 - o Toegang tot het recht
 - o daarnaast is het nodig het belang van het kind altijd mee te wegen (art 3(1) Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)). Als de overheid het belang van het kind niet laat prevaleren heeft zij een extra motiveringsplicht.
- Gemeenten en nationale overheid zorgen voor een zorgvuldig proces voor het opstellen en aanpassen van regelgeving en beleid, waarbij in ieder geval mensen in verschillende situaties van dakloosheid betekenisvol worden betrokken.

3.2 Toetsing van regelgeving en handhaving aan het discriminatieverbod

3.2.1 Verbod van directe en van indirecte discriminatie

Specifiek om stigmatisering/stereotypering door regelgeving en handhaving, zoals boetes voor handelingen die mensen met huisvesting binnenshuis kunnen doen, maar mensen zonder huisvesting niet, te voorkomen, is toetsing aan het discriminatieverbod van belang. Dit verbod geldt niet alleen voor directe, maar ook voor indirecte discriminatie.

Als regelgeving of instructies expliciet spreken over overlast door dakloze mensen, of zich specifiek richten op een groep dakloze mensen, wordt onderzocht of er sprake is van directe discriminatie (over verboden discriminatiegronden zie 3.2.3).

Daarnaast is het van belang te onderzoeken of regelgeving of instructies die op het eerste gezicht neutraal zijn, mensen in situaties van dakloosheid onevenredig treffen, zonder redelijke en objectieve rechtvaardiging. Want in dat geval is er sprake van indirecte discriminatie. Hierbij kunnen vooroordelen en stigma verborgen zijn achter een neutraal criterium, om het verbod op directe discriminatie te omzeilen, maar het disproportionele effect kan ook onbedoeld zijn. Ook dan is er sprake van een schending van het discriminatieverbod (over rechtvaardigingsgronden zie 3.2.4). Onderzoek richt zich hierbij op:

- context (inclusief de omstandigheden waarin de regelgeving is opgesteld of ingeroepen)
- boetebeschikkingen en andere documentatie
- sociaalwetenschappelijk impact onderzoek over de nadelige werking van de regelgeving en handhaving op specifieke groepen zoals mensen in situaties van dakloosheid.

3.2.2 Benadelingstest

Als de regel of handhaving gebaseerd is op stereotypes, en/of stereotypering tot gevolg heeft, en deze stereotypering schadelijk is voor de betreffende groep, dan kan zij niet redelijk of objectief zijn (over de rechtvaardigingsgronden zie 3.2.4). De volgende vragen zijn onder meer relevant:

- Beschermst de regelgeving over 'overlast' en dergelijke inderdaad derden tegen directe schade (fysiek, psychologisch of financieel)? (indien nee: dan is het nodig extra op te letten of er sprake is van discriminatie)
- Heeft de regelgeving een disproportioneel nadeel voor al gestigmatiseerde groepen en op mensen op basis van hun 'persoonlijke status'? (zo ja: dit is een duidelijke indicatie van stigmatisering en discriminatie)
- Belemmert de stigmatiserende impact van een regel, en/of van de handhaving ervan, aan gemarginaliseerde groepen de toegang tot diensten en belemmert dit effect de uitoefening van rechten? (zo ja: strijdig met mensenrechtenverplichtingen).

3.2.3 Verboden discriminatiegrond

Het IVBPR en het IVESCR verbieden discriminatie van welke aard ook, of op welke grond dan ook. Gebrek aan toegang tot reguliere huisvesting is een verboden discriminatiegrond die in art 26 IVBPR valt onder 'of andere status', de restcategorie na opsomming van een aantal specifieke verboden gronden, waaronder ook maatschappelijke afkomst, eigendom en geboorte. Door VN autoriteiten aangegeven extra verdachte vormen van onderscheid zijn bijvoorbeeld (zie nader deel A met bronvermeldingen):

- Wanneer mensen in een kwetsbare situatie zijn en dan vaker en ernstiger worden getroffen door het gemaakte onderscheid.
- Discriminatie op grond van socio-economische status.
- Wanneer er meerdere discriminatiegronden tegelijk spelen.

3.2.4 Voorwaarden voor rechtvaardigingsgronden

- De regel en de uitvoering, dus het gemaakte onderscheid zelf, dienen een legitiem doel onder de mensenrechtenverdragen (ter bescherming van de rechten of reputaties van anderen, de nationale veiligheid, publieke orde, volksgezondheid en moraal (IVBPR) en ten behoeve van het algemene welzijn in een democratische samenleving (IVESCR).
- De (maat)regel is geschikt om het doel te bereiken
- De regel is redelijk en objectief.
- De regel is helder vastgelegd in nationale regelgeving, in overeenstemming met het recht tot stand gekomen (legaliteitsbeginsel).
- De (maat)regel is aantoonbaar proportioneel (evenredig), strikt noodzakelijk en bereikt het legitieme doel met de minste belasting.
 - Minder ingrijpend alternatief voorhanden? Dan is de regelgeving of maatregel niet noodzakelijk.
- Een (maat)regel die niet werkt is ook niet noodzakelijk (effectiviteit).
- De (maat)regel mag niet willekeurig zijn en geen mensenrechtenverplichtingen schenden.
- Het is van belang niet eenmalig, maar regelmatig te onderzoeken of de (maat)regel disproportioneel effect heeft op mensen in situaties van dakloosheid.



