



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid

Noorloos, L.A. van

Citation

Noorloos, L. A. van. (2024). Strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid. *Boom Strafblad*, 5(3), 137-147. doi:10.5553/BSb/266669012024005003003

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4170677>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Artikel

Strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid

mr. dr. L.A. (Marloes) van Noorloos*

1. De problematiek

Strafrecht, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid hebben alles met elkaar te maken. Zoals een bekend citaat van Anatole France luidt: 'De wet verbiedt in zijn majestueuze gelijkheid zowel de rijken als de armen onder bruggen te slapen, in de straten te bedelen en brood te stelen.'¹ Mensen die sociaaleconomisch al een minder sterke positie hebben, komen om allerlei redenen sneller in de strafrechtelijke molen terecht (als verdachte, maar ook de kans op slachtofferschap is groter²). De inzet van het strafrecht kan het risico om in armoede te belanden tevens vergroten.³ Zo is gebleken dat de steeds oplopende verkeersboetes veel mensen in de financiële problemen brengen; er wordt dan ook gepleit voor inkomensafhankelijke boetes.⁴ Groenhuijsen wees in zijn afscheidsrede – niet voor het eerst – op de selectiviteit in het strafrechtssysteem, waarbij sociaalecono-

misch kwetsbaren voor kleine vergrijpen relatief zoveel harder en vaker worden aangepakt dan 'grote schurken met witte boorden'.⁵ Ook de Toeslagenaffaire en de bredere aandacht voor (het gebrek aan) de menselijke maat in de socialezekerheidshandhaving hebben laten zien hoe het recht – in deze context met name het bestrafend bestuursrecht – sociaaleconomische ongelijkheden in de hand kan werken. Niet zelden bestaan er tevens risico's op ongelijkheid op grond van afkomst, bijvoorbeeld door het gebruik van (dubbele) nationaliteit bij risicoprofielen en controles.⁶

Over de rol van armoede en sociaaleconomische ongelijkheden bij de inzet van het strafrechtssysteem is in Nederland nog veel onbekend.⁷ Dat geldt zeker voor kwesties omtrent *strafbaarstelling*: wanneer kan ogenschijnlijk neutrale criminalisering sociaaleconomische ongelijkheden in de hand werken en mensen in armoede verder benadelen? Van de andere kant bezien is juist de vraag interessant of het strafrecht in dit opzicht een *positieve* rol zou kunnen spelen om dergelijke ongelijkheden te adresseren. In de volgende paragrafen zal ik een exploratief onderzoek doen naar deze vragen. Allereerst zal ik in paragraaf 2 een blik werpen op strafbaarstellingen die sociaaleconomisch kwetsbaren relatief hard kunnen raken. Vervolgens worden deze strafbaarstellingen bezien vanuit mensenrechtelijk perspectief. In paragraaf 3 komt vervolgens de intersectie tussen straf- en

* Marloes van Noorloos is universitair hoofddocent straf(proces)recht aan de Universiteit Leiden.

1 Anatole France, *Le lys rouge*, 1894.

2 CBS, *Armoede & sociale uitsluiting 2023*, <https://longreads.cbs.nl/armoede-en-sociale-uitsluiting-2023/de-sociale-context-van-armoede/> par. 5.2.

3 Zie het artikel 'Een vicieuze cirkel van financiële problemen, criminaliteit en bestrafing? Een verkenning van de gevolgen van en door financiële problemen in verschillende fasen van het strafproces' van Rosa Koenraadt en Elina van 't Zand in dit nummer.

4 M. van Rooy, *De Boetefabriek*, Van Gennep 2024; Openbaar Ministerie, *Boetestelsels in balans*, 2023; C. Driessen, 'Verkeerd parkeren zwaarder beboet dan mishandeling: hoe het boetestelsel uit balans raakte', *NRC* 27 februari 2024; F. de Man, 'Hoe meer je verdient, hoe hoger de verkeersboete: Dagboete verkleint ongelijkheid en is proportioneel', *NRC* 28 september 2023; Nauta en De Wilde, *Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes*, 2020, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-cc8396d7-a2f1-4e99-a63f-e873a41dd4aa/pdf>

5 M.S. Groenhuijsen, *Strafrecht als spiegel van beschaving* (Afscheidsrede Tilburg), 2021, p. 17. Zie ook M.S. Groenhuijsen, 'Berechting en bestrafing van witte boordencriminelen in Nederland', *Delikt en Delinkwent* 2010, p. 823-830.

6 Eerste Kamer - Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving, *Gelijk recht doen: Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan. Deelrapport Sociale Zekerheid*, 2022; Tweede Kamer - Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, 2024.

7 Zie hierover Koenraadt en Van 't Zand in dit nummer.

bestuursrecht bij de handhaving van sociaalezekerheidsrecht aan de orde. Ook dit onderdeel wordt in een mensenrechtelijk perspectief geplaatst. Vervolgens ga ik in op de mogelijke positieve rol van het strafrecht in de bescherming van sociaaleconomisch kwetsbaren, waarbij onder meer een blik over de grens wordt geworpen op de toepassing van wetgeving over haatmisdrijven (*hate crime*) op grond van sociaaleconomische positie.

2. Strafbaarstellingen die sociaaleconomische ongelijkheid in de hand kunnen werken

2.1. Bedelarij en landloperij: artikel 432 Sr (oud)

Nog tot het jaar 2000 bevatte ons Wetboek van Strafrecht in artikel 432 een verbod op (openbare) bedelarij en 'landloperij' (het rondzwerven zonder middelen van bestaan). Waar de bedelaar vooral probeert zichtbaar te zijn op drukke plaatsen – veelal in de stad – waren landlopers van oudsher ontheemde thuislozen die zich in dorpen en op het platteland begaven.⁸ In hetzelfde wetsartikel was souteneurschap gecriminaliseerd en gezamenlijk werden deze overtredingen ook wel de 'trias vagabundica' genoemd. Deze strafbbaarstellingen stamden reeds uit het Wetboek van 1886, maar ook in de eeuwen daarvoor werd veelvuldig met strafrechtelijke en dwangmaatregelen gereageerd op landlopers en bedelaars. Marginalisering en een harde, door opsluiting en dwang gekenmerkte aanpak van arme 'onmaatschappelijken' was lange tijd de norm: zo werden landlopers en bedelaars in de 19e eeuw op grote schaal te werk gesteld in bedelaarsgestichten en later in Rijkswerkinrichtingen, zoals in Veenhuizen. Naast 12 dagen hechtenis stond op landloperij en bedelarij in het Wetboek van Strafrecht van 1886 drie jaar plaatsing in een Rijkswerkinrichting (rwi) als bijkomende straf. Bedelaars en landlopers die arbeidsgeschikt waren, moesten aldaar genezen van hun 'luiheid'.⁹ Door de burgerij werden bedelaars en landlopers als werkschuw, vies en gevaarlijk beschouwd.¹⁰

Vanaf de jaren 30 van de vorige eeuw werd het strafrecht geleidelijk minder toegepast op deze groep: er kwam meer aandacht voor behandeling en voor de bredere sociale problematiek achter het zwerven en bedelen. Zo bekritiseerde Pompe in 1932 de strafbbaarstelling van bedelarij en landloperij: 'Want al heeft men sinds eeuwen de bedelarij in de strafwet opgenomen, en haar op allerlei wijzen bestreden, toch blijkt een bevredigende oplossing niet verkregen te zijn (...) nog steeds blijft de bedelarij voor een goed deel ongestoord bestaan en haar be-

strijding in de strafwet even onbehouwen als onbeholpen.'¹¹ Hij wees erop dat de ratio voor strafbbaarstelling vooral gestoeld was op de hinder die erdoor werd veroorzaakt, terwijl zoveel hinderlijke gedragingen niet strafbaar zijn. 'Of zou de hinder bij bedelarij bestaan in de onaangename gewaarwording die bij den goedgekleeden en -gevoede burger het zien van arme schooiers, van 'armoedzaaiers', (...) opwekt?'¹²

Na de Tweede Wereldoorlog raakte deze wetgeving gaandeweg in onbruik, mede in het licht van de ontluikende verzorgingsstaat. In 1977 zijn voor het laatst straffen opgelegd aan bedelaars en landlopers op grond van artikel 432 Sr¹³ en de laatste rwi-veroordeling vond plaats in 1979.¹⁴ Een veroordeling tot een vrijheidsstraf van een jaar of langer wegens landloperij of bedelarij zorgde – tot aan de Grondwetsherziening van 1983 – tevens voor tijdelijke of permanente uitsluiting van het kiesrecht (artikel 90 (oud) Grondwet).

In 1983 werd voorgesteld om artikel 432 Sr en de sanctie van rwi-plaatsing (in algemene zin) te schrappen, al duurde het vanwege de discussies over het souteneurschap nog tot 2000 voor dat proces voltooid was. Volgens de wetgever bestond aan deze strafbbaarstellingen en aan de plaatsing in een rijkswerkinrichting geen behoefte meer, omdat de economische en sociale situatie van de meeste mensen enorm was verbeterd en de personen die nog wel de noodzaak voelden om te bedelen, beter konden worden geholpen dan vervolgd.¹⁵ Maar de minister wees er ook op dat '[t]egen bedelarij of landloperij die de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren, zo nodig [kan] worden opgetreden op de grondslag van gemeentelijke regelgeving'.¹⁶ Vervolgens is de problematiek dan ook naar het lokale niveau verplaatst met het oog op de bescherming van de openbare orde.

2.2. Lokale regelgeving met bedel- en buitenslaapverboden en andere strafbbaarstellingen die mensen in armoede en dakloze mensen in het bijzonder raken

Anno 2024 zijn in de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) van diverse gemeenten bedelverboden te vinden (zie hierna). Ook bevatten verschillende APV's strafbepalingen tegen het slapen op of aan de weg, wildplassen, drank nuttigen op straat en overlast/hinder veroorzaken, die dakloze mensen in het bijzonder kunnen treffen. Daarnaast kan bestuursrechtelijk worden opgetreden door middel van bevelen ter handhaving

8 F. Koenraadt, 'Vagebonden in woorden en daden, én in beelden', *Tijdschrift voor Cultuur & Criminaliteit* 2014, afl. 2, p. 29-52.

9 S. Struijk, 'De ISD-maatregel in wetshistorisch perspectief', *Justitiële Verkenningen* 2009, nr. 2, p. 54-74, 56.

10 Koenraadt 2014.

11 W.P.J. Pompe, 'Bedelarij', *De Gemeenschap* 1932 (vol. 8), p. 117-127, p. 118.

12 Pompe 1932, p. 120.

13 Koenraadt 2014.

14 Struijk 2009, p. 70-71. Zij geeft echter aan dat de huidige ISD-maatregel op hoofdlijnen voortbouwt op bepaalde componenten van (onder meer) de rwi-plaatsing, zijnde 'gegrond op de maatschappijgevaarlijkheid van een dader, gelegen in diens overlastgevend (en recidiverend) levenspatroon'.

15 *Kamerstukken II*, 1983/84, 18202, nrs. 1-3; *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, nr. 3.

16 *Kamerstukken II* 1996/97, 25437, nr. 3, par. 7. In 2007 stelde overigens toenmalig PVV-kamerlid Agema voor om de strafbbaarstelling van de 'trias vagabundica' en de Rijkswerkinrichting weer in ere te herstellen. *Kamerstukken II* 2006/07, 29325, nr. 15.

van de openbare orde, zoals gebiedsverboden en ontruimingsbevelen.¹⁷

De VNG-Model-APV bevat een bedelverbod dat als volgt is geformuleerd (art. 2:65): ‘Het is verboden in door het college aangewezen gebieden op een openbare plaats te bedelen om geld of andere zaken.’¹⁸ In Amsterdam en Rotterdam gelden (openbare) bedelverboden zonder beperking tot specifiek aangewezen gebieden (art. 2:65 APV Rotterdam; art. 2:21 APV Amsterdam). In Leiden was bedelen tot 2020 slechts verboden indien tevens sprake was van hinderlijk of bedreigend gedrag (in de literatuur ook wel aangeduid als ‘actief bedelen’, zoals het achterna blijven lopen van mensen¹⁹); sindsdien is (in het openbaar) bedelen daar in algemene zin verboden, zij het enkel in door het College aangewezen gebieden, waaronder het hele centrum (art. 2:65 APV Leiden). De moeilijke handhaafbaarheid van zo’n beperkter verbod vormde een reden om het verbod te verbreden.²⁰ In Groningen geldt nog wel een beperking tot ‘op hinderlijke wijze’ bedelen (art. 2:56 APV Groningen). In Utrecht is bedelen niet strafbaar.²¹ De OM-Boetedatabase vermeldt een boetebedrag van 110 euro voor bedelen.²²

Ook bevatten diverse APV’s verboden om op straat te slapen of te (wild)kamperen. Zo is het in de Amsterdamse APV verboden ‘de weg als slaapplek te gebruiken of op of aan de weg of het openbaar water een voertuig, vaartuig, woonwagen, tent of ander onderkomen als slaapplek te gebruiken, daarin te overnachten of daartoe gelegenheid te bieden’ (art. 2:20 lid 1 APV Amsterdam). De boete bedraagt 160 euro.²³ In Utrecht is het verboden om – al dan niet met gebruikmaking van enige vorm van beschutting – op of aan een openbare plaats tussen zonsondergang en zonsopgang te liggen of te slapen (art. 2:31 APV Utrecht). Tussen zonsopgang en

zonsondergang geldt een dergelijk verbod eveneens, maar enkel nadat door een opsporingsambtenaar in het belang van de openbare orde, veiligheid of ter bestrijding van overlast is aangezegd dat het liggen of slapen moet worden beëindigd.

Naast bedel- en buitenslaapverboden bestaan er andere strafbaarstellingen die daklozen bijzonder hard raken, zoals wildplasverboden: in Rotterdam is het bijvoorbeeld verboden ‘binnen de bebouwde kom op of aan de weg of in openbaar water zijn natuurlijke behoefte te doen buiten daarvoor bestemde plaatsen’ (art. 4:8 APV Rotterdam).

Cijfers over de handhaving van deze verboden worden niet landelijk bijgehouden. Om een beeld te geven op lokaal niveau: in Den Haag zijn voor overtreding van het bedelverbod in 2021 252 boetes uitgeschreven; in 2022 waren dat er 322.²⁴ In Leiden zijn in het jaar na de invoering van het algemene verbod (2020) 73 boetes en 10 waarschuwingen uitgedeeld voor bedelen.²⁵ In de media wordt vermeld dat in Rotterdam in 2023 716 mensen voor buitenslapen zijn bekeurd, een ruime verdubbeling ten opzichte van 2022. In Den Haag werden in de eerste elf maanden van 2023 643 buitenslapers beboet.²⁶

Vaak vindt handhaving plaats via strafbeschikkingen, waartegen dakloze mensen gezien hun precaire situatie en gebrekkige toegang tot het recht nauwelijks verzet aantekenen.²⁷ Ook kunnen bepaalde verboden worden gehandhaafd via bestuurlijke boetes.²⁸ Wat voor zaken het betreft en hoe handhavers en het OM hiermee omgaan, onttrekt zich grotendeels aan het publieke zicht. Bovendien is er nauwelijks (gepubliceerde) jurisprudentie.

Kritiek op dit soort strafbaarstellingen zwelt aan – niet alleen vanuit de internationale mensenrechtenwereld, zoals uit de volgende paragraaf blijkt, maar ook in Nederland.²⁹ Zoals straatarts Michelle van Tongerloo de problematiek uiteenzette:

‘Het leven van een dakloze is strafbaar gemaakt: je mag niet bedelen, je mag je niet te lang ophouden op dezelfde plek, je mag niet in het openbaar drinken, je mag niet wildplassen, je mag niet wildkamperen, je mag niet buiten slapen. Dakloze mensen doen dat allemaal wel – wat kunnen ze anders? – maar de boetes

17 M. Vols en D. Duran, ‘Tackling anti-social behaviour and homelessness with exclusion orders in the Netherlands, Belgium, England and Wales’, in: G.J. Vonk en A. Tollenaar, *Homelessness and the law: Constitution, criminal law and human rights*, Wolf Legal Publishers 2014, p. 61-72.

18 Over een ‘openbare plaats’ stelt art. 1:1 VNG-Model-APV en de toelichting dat ‘het verblijf op die plaats [mag] niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden zijn. Op grond hiervan zijn bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken geen ‘openbare plaatsen’. Ook de hal van het gemeentehuis valt buiten het begrip ‘openbare plaats’.

19 K. Bandsma, ‘Is begging a crime? A case from the Netherlands’, in: G.J. Vonk en A. Tollenaar, *Homelessness and the law: Constitution, criminal law and human rights*, Wolf Legal Publishers 2014, p. 85-97.

20 I.J. Terpstra, ‘Leiden verbiedt bedelen in centrum en op zes andere plekken’, *Sleutelstad* 29 december 2020; L. Leefmans, ‘Leids bedelverbod mogelijk in strijd met Europese uitspraak’, *Leidsch Dagblad*, 2 juli 2021.

21 Wel is bedelen voorheen onder het meer algemene verbod van ‘zich hinderlijk gedragen’ in art. 10(1) APV Utrecht geschaard. De Hoge Raad oordeelde in dat verband dat bedelen op zichzelf (door passanten aan te spreken en daarbij de hand op te houden) nog niet zo hinderlijk is dat daardoor de openbare orde wordt verstoord (terwijl ‘verstoring van de openbare orde’ de titel was van de desbetreffende verbodsbepaling). De bepaling kon dan ook niet in algemene zin worden gebruikt om niet-hinderlijk bedelen te bestraffen. HR 15 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL3179, NJ 2010/362.

22 OM, *Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen*, 1 maart 2024.

23 Verordening Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte, Amsterdam,

24 Gemeente Den Haag, *Evaluatie alcohol-, bedel- en softdrugsverbod Den Haag 2022*, 2023.

25 ‘Een jaar bedelverbod: 73 boetes, maar zijn die wel rechtsgeldig?’ *Sleutelstad*, 18 december 2021.

26 NOS, ‘Boetes voor daklozen ‘beschamend’, maar op sommige plaatsen worden het er meer’, 30 maart 2024.

27 NOS, ‘Boetes voor daklozen ‘beschamend’, maar op sommige plaatsen worden het er meer’, 30 maart 2024. Zie ook College voor de Rechten van de Mens, ‘Groeit dakloosheid is ook mensenrechtelijk zorgwekkend’, 23 augustus 2019. Zie over de problematiek van toegang tot het recht voor sociaaleconomisch kwetsbaren o.a. College voor de Rechten van de Mens, *Jaarlijkse rapportage Mensenrechten in Nederland 2018 – Toegang tot het recht*, 2018, CRM.

28 Zie bijvoorbeeld Verordening bestuurlijke boete overlast openbare ruimte Den Haag 2023, art. 1(a): onder meer het buitenslaapverbod en het wildplasverbod kunnen op deze manier worden gehandhaafd.

29 NOS, ‘Boetes voor daklozen ‘beschamend’, maar op sommige plaatsen worden het er meer’, 30 maart 2024.

die ze vervolgens krijgen, kunnen ze vaak niet betalen. En dan belanden ze in de gevangenis. (...) [N]a het uitzitten van de straf blijft de oorspronkelijke boete staan, zodat de dakloze ieder moment weer in de gevangenis kan worden gegooid (...) [M]et een strafblad is het lastiger om werk te vinden – terwijl werk nog altijd dé manier is om uit de ellende op te klimmen.³⁰

Dergelijke verboden lijken vaak te worden gebruikt om (het centrum van) de stad aantrekkelijk te houden voor bezoekers en (potentiële) toeristen en raken daarmee tevens aan de bredere problematiek van ‘vijandige architectuur’, waarbij de openbare orde zodanig wordt ingericht dat bijvoorbeeld slapen op bankjes moeilijker wordt om zodoende het gevoel van veiligheid en ordenelijkheid te vergroten.³¹ Aldus worden mensen verplaatst naar minder zichtbare plekken waar ze nog moeilijker kunnen overleven, terwijl de problematiek, zoals een gebrek aan betaalbare en adequate woonruimte, blijft bestaan.³² Dit soort lokale wetgeving wordt ook wel in de sleutel geplaatst van een steeds grotere focus op subjectieve veiligheidsgevoelens van mensen, waarbij de focus in de handhaving verschuift naar overlast en ergernissen in plaats van crimineel gedrag.³³ Ook vanuit het oogpunt van criteria voor strafbaarstelling kunnen deze strafbaarstellingen worden bekritiseerd: zij lijken vooral gegrond te zijn in het voorkomen van tijdelijk ongemak en aanstoot, waarvan de vraag is of dat ernstig genoeg is voor strafrechtelijk ingrijpen.³⁴ Bovendien zorgen dergelijke boetes voor een nog grotere schuldenlast en nog meer kwetsbaarheid: zodra mensen hun leven weer op orde proberen te krijgen, kunnen ze immers met een opeenstapeling van boetes worden geconfronteerd.³⁵

Al zijn strafbaarstellingen zoals die van buiten slapen, wildplassen en samenscholingen neutraal geformuleerd, ze raken vooral daklozen logischerwijs bijzonder hard – precies zoals in het aforisme van Anatole France waar dit artikel mee begon. Niet alleen kunnen mensen vaak niet anders dan buiten slapen en buiten hun behoefte doen – wat de vraag oproept naar de aanwezig-

heid van strafrechtelijke verwijtbaarheid – ook zullen boetes het probleem enkel verergeren. En wanneer iemand zich op een (in de ogen van de autoriteiten) net iets te weinig subtiele wijze verzet tegen in zijn ogen onrechtvaardige behandeling, kan er bovendien een sanctie voor belediging van een ambtenaar in functie bovenop komen – zo zagen we in het ‘Mierenneuker’-arrest.³⁶

Zelfs als het beleid is – zoals in sommige gemeenten wordt gesteld – om enkel mensen te beboeten die eerst alle benodigde hulp aangeboden hebben gekregen en die aldus niet op straat zouden ‘hoeven’ te slapen, is de praktijk weerbarstig: er is een groot gebrek aan opvangplekken en zeker dakloze arbeidsmigranten (een groep die steeds groter wordt) krijgen veelal niet de opvang waar ze recht op hebben.³⁷

De toepassing in de praktijk van deze strafbaarstellingen roept dan ook vele verschillende vragen op, die tot dusverre nog nauwelijks onderzocht zijn, zoals: in hoeverre kan bijvoorbeeld een beroep op afwezigheid van alle schuld, of een mensenrechtenverweer (zie de volgende paragraaf), succes hebben? Hoe vaak wordt gijzeling toegepast bij het niet betalen van een strafbeschikking? Als een zaak voor de rechter komt, in hoeverre houdt die rechter dan rekening met persoonlijke omstandigheden (dat lijkt soms wel het geval te zijn³⁸)? En wordt in het beleid van gemeentes – en het optreden van handhavers – met zulke persoonlijke omstandigheden rekening gehouden? De praktijk blijft echter grotendeels onzichtbaar en juridische vragen blijven onbeantwoord, mede vanwege het gebrek aan feitelijke toegang tot het recht.

2.3. Bedel- en buitenslaapverboden in het licht van mensenrechten

Vanuit mensenrechtenperspectief worden strafbaarstellingen zoals bedelverboden in toenemende mate als problematisch beschouwd.

Als we naar het EVRM kijken, zien we in eerste instantie een wat opvallend beeld: het Verdrag zelf bepaalt in artikel 5 lid 1 onder *e* dat ‘landlopers’ (*vagrants*) rechtmatig mogen worden gedetineerd, net als alcohol- en drugsverslaafden. Dit artikel was bedoeld om de publieke veiligheid te beschermen en om mensen tegen zich-

30 M. van Tongerloo, ‘Dakloosheid kost heel veel geld – en dat is helemaal niet nodig’, *De Correspondent*, 31 oktober 2023, <https://decorrespondent.nl/14910/dakloosheid-kost-heel-veel-geld-en-dat-is-helemaal-niet-nodig/f4f7bead-c5e9-0a55-3bd9-881e774f85a8>

31 Zie bijvoorbeeld J. Petty, ‘The London Spikes Controversy: Homelessness, Urban Securitisation and the Question of ‘Hostile Architecture’’, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy* 2016, nr. 1, p. 67-81.

32 M. van Tongerloo en D. van den Berg, ‘Nee, de openbare ruimte is niet voor iedereen’, *De Correspondent*, 10 oktober 2023, <https://decorrespondent.nl/14817/nee-de-openbare-ruimte-is-niet-voor-iedereen/2f700e62-4d2a-0102-2072-642211a06e1a>

33 H.G. van de Bunt en R. van Swaeningen, ‘Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement en van preventie naar verbanning’, in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*, 2012, Deventer: Kluwer, p. 497-514.

34 N. Peršak, ‘Pathways to the criminalisation of emotional distress: An offence- and harm-based typology’, *International Journal of Law, Crime and Justice* 2020.

35 NOS, ‘Boetes voor daklozen ‘beschamend’, maar op sommige plaatsen worden het er meer’, 30 maart 2024.

36 HR 10 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:274, NJ 2015, 186 m.nt. Keijzer. Een politieagent verzocht een dakloze man, die overlast veroorzaakte in een winkelcentrum, om daar weg te gaan; daarop liep de verdachte weg en nam zijn blikje bier mee. De agent pakte het blikje af en gaf aan dat de verdachte het niet mocht meenemen, waarop de verdachte hem zei: ‘Jij bent een mierenneuker’. Het hof – niet teruggefloten door de Hoge Raad – achtte deze kwalificatie zodanig dat van strafbare belediging kon worden gesproken: het oordeelde dat in deze context de uitlating de strekking had de agent in zijn eer en goede naam aan te tasten en dus beledigend was, aangezien de agent bezig was met ordehandhaving in het openbaar en waarneembaar voor aanwezige derden, en de verdachte het gezag van de optredende politieagent heeft ondermijnd.

37 <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/oost-europese-daklozen-krijgen-vaak-geen-hulp-maar-hebben-daar-wel-recht-op-ernstig-dat-eu-burgers-als-tweederangsburger-behandeld-worden/>

38 NOS, ‘Boetes voor daklozen ‘beschamend’, maar op sommige plaatsen worden het er meer’, 30 maart 2024.

zelf te beschermen: het EHRM had het in dit kader over ‘socially maladjusted individuals’.³⁹ In die zin kunnen we stellen dat het Verdrag zelf een product is van zijn tijd; een dergelijke stereotyperende benadering zou vandaag de dag niet meer passend worden geacht juist met het oog op mensenrechten. Tegenwoordig staat het Hof er dan ook heel anders in. In de uitspraak *Lacatus t. Zwitserland* uit 2021 erkent het Hof (in de woorden van commentatoren) het ‘recht om te bedelen’ op grond van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in artikel 8 EVRM.⁴⁰

Deze uitspraak betrof een vrouw van 19 jaar die zeer arm was, geen werk of uitkering had, niet kon lezen of schrijven en vanwege haar Roma-afkomst vaak met discriminatie te maken kreeg. Ze kreeg in Genève in drie jaar tijd negen boetes van 100 ZwFr wegens bedelen; ook confisqueerde de politie een bedrag van zo’n 15 euro dat ze bij zich droeg. Omdat ze de boetes niet kon betalen moest ze vijf dagen in hechtenis doorbrengen. De vrouw klaagde bij het Hof dat dit een schending opleverde van haar recht op bescherming van haar privéleven, omdat ze geen andere middelen van bestaan had. Het EHRM wijst erop dat de menselijke waardigheid hier in het geding is: ‘The Court takes the view that a person’s dignity is severely compromised if he or she does not have sufficient means of subsistence (...) By the act of begging, the person concerned is adopting a particular way of life with the aim of rising above an inhumane and precarious situation’.⁴¹ Door het algehele verbod op bedelen en door de vrouw een boete en vervangende hechtenis op te leggen, werd ze ervan weerhouden om anderen te vragen om hulp om aan haar basisbehoeften te kunnen voldoen. Dat is problematisch, omdat ‘[t]he right to call on others for assistance goes to the very essence of the rights protected by Article 8 of the Convention’, aldus het Hof.⁴² Nu was de Zwitserse wet ruim geformuleerd: ‘Any person who has engaged in begging shall be punished by a fine.’ Het Hof zegt daarover: ‘[t]he applicable legislation precluded a genuine weighing-up of the interests at stake and penalised begging in a blanket fashion, regardless of the perpetrator of the impugned activity and his or her potential vulnerability, the nature of the begging and whether it was aggressive or passive, where it took place and whether or not the offender was part of a criminal network’.⁴³

Uit rechtsvergelijkend onderzoek is het Hof gebleken dat de meeste Raad van Europa-staten die bedelen strafbaar hebben gesteld (overigens hebben negen staten dat in het geheel niet gedaan), enkel agressieve of

opdringerige vormen van bedelen verbieden of andere restricties stellen aan het bedelverbod. In verschillende landen hebben hoogste rechters bovendien geoordeeld dat een algeheel verbod disproportioneel is vanwege de menselijke waardigheid en de vrijheid van meningsuiting.

Strafbaarstelling van hinderlijk of agressief bedelen zou mogelijk door de beugel kunnen op grond van het doel om de openbare orde en de rechten van anderen te beschermen, aldus het Hof, maar daarvan was in deze zaak geen sprake. De wens om het imago van de stad als toerismebestemming hoog te houden, zoals door de staat aangevoerd als een van de redenen voor het bestraffen van bedelen, vormt naar het oordeel van het Hof geen legitiem doel om het bedelverbod op te baseren. Het argument dat sprake zou zijn van bendes die mensen dwingen om te bedelen en zich daarmee schuldig maken aan mensenhandel, zou niet mogen leiden tot strafbaarstelling van de slachtoffers van dergelijke criminele uitbuiting, gezien het non-punishment-beginsel.⁴⁴ Daarmee worden slachtoffers immers alleen maar kwetsbaarder voor verdere victimisatie.

Bij de beoordeling van de ‘noodzaak in een democratische samenleving’ neemt het Hof in aanmerking dat de klaagster in een duidelijk kwetsbare situatie zat en ze daarom het aan de menselijke waardigheid inherente recht had om haar benarde situatie over te brengen en te proberen door middel van bedelen in haar basisbehoeften te voorzien.⁴⁵ Ook acht het Hof de sanctie erg zwaar, zeker omdat automatisch hechtenis werd toegepast aangezien ze de boetes niet kon betalen.

De autoriteiten in de staten die bij het EVRM zijn aangesloten hebben dus slechts een kleine beoordelingsmarge in de wijze waarop zij bedelarij strafbaar stellen en deze strafbaarstelling in de praktijk toepassen. Op grond van het *Lacatus*-arrest zijn serieuze vraagtekens te plaatsen bij Nederlandse bedelverboden die zich niet beperken tot hinderlijk of agressief bedelen en die geen ruimte laten om de kwetsbaarheid van de bedelaar in aanmerking te nemen, ook al beperken deze zich tot bepaalde aangewezen gebieden zoals het centrum (toeristische en commerciële redenen zijn immers geen ‘legitimate aims’).⁴⁶ Gijzeling bij niet-betaling van een boete zal eveneens op mensenrechtelijke bezwaren kunnen stuiten.

Naast het recht op privacy is denkbaar dat ook het recht om niet gediscrimineerd te worden in het geding komt met dergelijke wetgeving en praktijken, gezien de disproportionele impact op mensen in armoede. Sociaaleconomische status is geen expliciete discriminatiegrond in artikel 14 EVRM, en al kan dit onder de restcategorie ‘andere status’ vallen, het EHRM blijkt nog niet erg open te staan om armoedeproblematiek in verband te brengen met het recht om niet gediscrimineerd te

39 EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, appl.nr. 7367/76.

40 EHRM 19 januari 2021, *Lacatus t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, appl.nr. 14065/15; M. Commère, M. Belhaloumi, L. Lavrysen en L. Fastrez, ‘Bedelreglementen vanuit een mensenrechtenperspectief. Onderzoek naar bedelreglementen in België en de impact van het *Lacatus*-arrest en de rechtspraak van de Raad van State’, *Tijdschrift grondrechten en armoede* 2023/2; C. Heri, ‘Beg your pardon!: Criminalisation of poverty and the human right to beg in *Lacatus v. Switzerland*’, *Strasbourg Observers* blog, 10 Februari 2021.

41 *Lacatus t. Zwitserland*, para 56.

42 *Lacatus t. Zwitserland*, para 59.

43 *Lacatus t. Zwitserland*, para 102.

44 Zie EU-Richtlijn Mensenhandel 2011/36, art. 8; RvE-Mensenhandelverdrag art. 26.

45 *Lacatus t. Zwitserland*, para 102.

46 Commère e.a. 2023.

worden.⁴⁷ Ook kan discriminatie op grond van etnische afkomst aan de orde zijn, aangezien dit soort wetten de Roma-minderheid (waartoe de vrouw behoorde) bijzonder hard treft: het Hof haalde de RvE-Mensenrechten-commissaris aan, die stelde dat in sommige landen harde openbareordemaatregelen zoals bedelverboden eigenlijk worden genomen om de aanwezigheid van Roma in de publieke ruimte te beperken.⁴⁸ Het EHRM achtte het echter niet nodig om aan het punt van discriminatie een aparte overweging te wijden in *Lacatus t. Zwitserland*.⁴⁹

In VN-verband hebben de Speciale Rapporteurs voor extreme armoede en voor adequate huisvesting recentelijk geageerd tegen criminalisering van gedragingen die arme mensen en daklozen in het bijzonder treft en nog kwetsbaarder maakt, zoals buitenslaapverboden.⁵⁰ Strafbbaarstelling van armoede komt niet alleen voort uit structurele discriminatie, het leidt op zijn beurt tot het niet op gelijke voet kunnen uitoefenen van diverse mensenrechten, waaronder het recht op leven en het verbod van onmenselijke en vernederende behandeling. De Speciale Rapporteurs roepen staten dan ook op '[to] repeal criminal or administrative provisions in national and local government law that criminalize or sanction persons living, surviving or working in public spaces, for having no means of subsistence, for being a "rogue", "vagabond", "idle", or "disorderly", or for practicing life-sustaining activities in public spaces, such as sleeping, eating, cooking, washing, sitting, lying down, or performing hygiene-related activities' en om bedelverboden op publieke plaatsen af te schaffen.⁵¹ De VN-Mensenrechtenraad nam in 2020 een resolutie aan die staten oproept om wetgeving die dakloosheid criminaliseert, af te schaffen.⁵²

Hoewel het EHRM zich nog niet heeft uitgesproken over de toepassing van buitenslaapverboden op dakloze mensen, is goed voorstelbaar dat het Hof zich ook bij die thematiek kritisch zal opstellen. Buiten slapen heeft immers nog minder dan bedelen impact op de rechten of belangen van anderen, en de wens om de zichtbaarheid

van armoede in de stad te verminderen om commerciële of toeristische redenen mag volgens het Hof in elk geval geen reden zijn voor een verbod. Bovendien bevinden dakloze mensen zich per definitie al in een preciaire situatie waarbij zij in feite veelal niet anders kunnen, en die kwetsbaarheid dient specifiek in aanmerking te worden genomen volgens het Hof.

3. De handhaving van sociale-zekerheidswetgeving

Bij discussies over disproportionele criminalisering van mensen die sociaaleconomisch kwetsbaar zijn, is het van belang tevens stil te staan bij de handhaving van socialezekerheidswetgeving, al betreft dat met name bestraffend bestuursrecht. Ook hier gaat het om neutraal geformuleerde (handhavings)regels, die echter sociaaleconomisch kwetsbaren relatief hard raken. Het was in eerste instantie de Toeslagenaffaire die blootlegde hoe rigide handhaving zonder oog voor de 'menselijke maat' mensen in grote financiële en sociale problemen stort.⁵³ Echter, op allerlei terreinen van het socialezekerheidsrecht speelt de kritiek dat zonder afweging van de persoonlijke omstandigheden automatisch hoge boetes worden opgelegd, terugvorderingen worden gedaan en uitkeringen worden gekort voor het niet naleven van informatie- en medewerkingsverplichtingen, waardoor ook mensen die geen kwaad in de zin hebben snel als fraudeur worden bestempeld en in de problemen komen.⁵⁴ De harde aanpak van overtreding van socialezekerheidsregels treft logischerwijs vooral mensen met een reeds kwetsbare sociaaleconomische positie, die vaak zeer afhankelijk zijn van uitkeringen en toeslagen en op wier levens navorderingen en boetes een verwoestend effect kunnen hebben. Bovendien ging dit samen met discriminatie op grond van afkomst, zoals door extra controles voor mensen met bepaalde nationaliteiten en/of met een dubbele nationaliteit.⁵⁵

Een groot deel van deze praktijk ziet op het (met name bestraffend⁵⁶) bestuursrecht en minder direct op het strafrecht. Het bestraffend bestuursrecht werd vanaf de jaren 90 de geprefereerde route voor de aanpak van overtredingen van socialezekerheidsregels. Dat had overigens niets te maken met principiële argumenten over het strafrecht als ultimum remedium, maar veeleer met capaciteitsproblemen in het strafrecht.⁵⁷ Met de

47 Valeska David en Sarah Ganty, 'Strasbourg Fails to Protect the Rights of People Living in or at Risk of Poverty: The Disappointing Grand Chamber Judgment in *Garib v the Netherlands*', blog *Strasbourg Observers*, 16 november 2017.

48 EHRM *Lacatus t. Zwitserland*, par. 41; Raad van Europa, Commissioner for Human Rights, 'Time to debunk myths and prejudices about Roma migrants in Europe', 16 juli 2015, <https://www.coe.int/nb/web/commissioner/-/time-to-debunk-myths-and-prejudices-about-roma-migrants-in-europe>

49 Twee rechters hadden wel kritiek op het feit dat de meerderheid zich niet apart wilde uitspreken over Roma-discriminatie, al beantwoordden zij de vraag naar eventuele discriminatie zelf niet: zie EHRM *Lacatus t. Zwitserland*, Partly concurring and partly dissenting opinions of Judge Lemmens and Judge Ravarani.

50 'Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty', Study by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights and the Special Rapporteur on adequate housing, 26 juni 2024, A/HRC/56/61/Add.3.

51 'Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty', Study by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights and the Special Rapporteur on adequate housing, 26 juni 2024, A/HRC/56/61/Add.3, par. 58.

52 UN Human Rights Council, Resolution 43/14. 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).

53 Tweede Kamer - Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang-toeslag, *Ongekend Onrecht*, 2020.

54 *Blind voor mens en recht* 2024.

55 Zie bijvoorbeeld HR 15 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:931, NJ 2021/291 m.nt. W.H. Vellinga.

56 Naast bestuurlijke boetes voor het niet naleven van inlichtingenplichten bestaan er tevens maatregelen voor het niet naleven van medewerkingsverplichtingen, zoals de plicht om passende arbeid te aanvaarden. Zo kan iemand tijdelijk of blijvend worden gekort op de uitkering.

57 A. Tollenaar, 'Handhaving in de sociale zekerheid: harmonisatie van strafrecht en bestuursrecht', *TRA*, 2019, p. 16-22. In het strafrecht gelden o.a. de bepalingen in art. 227a-b Sr en art. 447c-d Sr over socialezekerheids-

komst van de Fraudewet in 2013⁵⁸ is de aangiftegrens om van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke handhaving over te gaan verhoogd van € 10.000 naar € 50.000.⁵⁹ Hoewel de inzet van bestuursrecht in plaats van strafrecht als voordeel kan hebben dat er geen consequenties zijn voor het verkrijgen van een verklaring omtrent gedrag (VOG), is een groot nadeel dat de navenant benodigde rechtsbescherming in het punitieve bestuursrecht geen gelijke tred heeft gehouden met die in het strafrecht.⁶⁰

Vonk constateerde al in 2015 dat we te maken hebben met een repressieve verzorgingsstaat, waarbij lik-op-stuk handhaving is geïnstitutionaliseerd en een enorm handhavingsapparaat is opgetuigd om misbruik en fraude op te sporen, met allerlei vormen van controle en dwang.⁶¹ Dit culmineerde in de Fraudewet uit 2013, waarin hoge boetes op het verwijtbaar schenden van de inlichtingenplicht (zoals het niet juist of niet op tijd doorgeven van wijzigingen in de woon- of werksituatie) wettelijk verplicht werden voorgeschreven en mechanisch dienden te worden afgedwongen.⁶² De boete bedroeg vanaf toen tot 100% van het benadelingsbedrag (het bedrag dat ten onrechte is ontvangen) en 150% bij recidive, en daarnaast werd het uitkeringsbedrag teruggevorderd. Wettelijk gezien was de 100%-boete het maximum dat bedoeld was voor de meest ernstige gevallen, maar het Boetebesluit Socialezekerheidswetten presenteerde het als de standaard; van verminderde verwijtbaarheid (die de boete kon matigen) was haast nooit sprake.⁶³ Dat terwijl “fraude en misbruik” ook gepleegd kunnen worden door mensen die de regels niet bewust omzeilen maar eerder onhandig manoeuvreren in het woud van bureaucratische voorschriften.⁶⁴ Onwetendheid (vaak mede als gevolg van onduidelijkheid van de regels en het optreden van overheidsinstanties) kan leiden tot een val terug in langdurige armoede en schulden.⁶⁵ Knelpunten en bezuinigingen in de gefinancierde rechtsbijstand – denk aan het tekort aan (gespecialiseerde) sociaal advocaten – en andere drempels voor

kwetsbare groepen om toegang tot het recht te bewerkstelligen, droegen verder bij aan deze problematiek.⁶⁶ Hoewel het rigide boetestelsel later door de Centrale Raad van Beroep is genuanceerd vanwege het evenredigheidsbeginsel – door (geïnspireerd door het strafrecht) meer te gaan differentiëren naar de mate van verwijtbaarheid en het draagkrachtbeginsel mee te nemen⁶⁷ – en als gevolg daarvan de Fraudewet in 2016 is aangepast⁶⁸ – blijft staan dat er sprake is van zeer rigide regelgeving. Dit is mede het gevolg van ‘moral panics’ over frauderisico’s bij uitkeringen, zoals over de zogenoemde ‘Bulgarenfraude’ die leidde tot de strenge handhaving waar we de Toeslagenaffaire aan te danken hebben. Denk aan regels over het ontvangen van giften (zoals boodschappen⁶⁹) voor ontvangers van een bijstandsuitkering. Uit onderzoek van De Winter naar de handhavingspraktijk bij sociale diensten en UWV Werkbedrijven blijkt dat medewerkers ondanks strengere wetgeving toch ruimte vinden om zelf keuzes te maken die afgestemd zijn op de situatie en de cliënt.⁷⁰ Wel vormen deze strenge regels en voorwaarden een belemmering voor medewerkers om handhavingsopties af te stemmen op uitkeringsgerechtigden.

Ten Voorde heeft zich de vraag gesteld of de aanpak van de toeslagenfraude even hardvochtig was geweest als deze strafrechtelijk in plaats van bestuursrechtelijk was aangevlogen, namelijk aan de hand van de strafbaarstellingen van uitkeringsfraude in artikel 227a, 227b, 447c en 447d Sr.⁷¹ Daarbij is van belang dat de verplichtingen om tijdig de juiste informatie te verschaffen, waarop deze strafrechtelijke bepalingen zijn gebaseerd, op hun beurt weer afkomstig zijn uit de toepasselijke bestuursrechtelijke regelingen (die, zoals hierboven aangegeven, behoorlijk streng geformuleerd kunnen zijn). Uit het rechtspraakonderzoek van Ten Voorde blijkt dat met betrekking tot uitkeringsfraude ‘de menselijke maat in het strafrecht gewaarborgd kan zijn’ wanneer daartoe verweer wordt gevoerd (al is het aantal zaken waarin dat het geval was in absolute zin gering): in een aantal zaken spelen persoonlijke omstandigheden zoals ziekte een rol in de straftoemeting, terwijl in sommige zaken persoonlijke omstandigheden in de weg staan aan het bewijs van het weten/redelijkerwijs moeten vermoeden van het nalaten de juiste informatie te verstrekken (in weerwil van de zware zorgplichten die de achterliggende bestuursrechtelijke regeling over informatieverplichtingen veronderstelt).⁷²

fraude. Zie ook S.S. Buisman, ‘Kwalitatieve en transparante fraudebestrijding’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2021, nr. 6.

58 Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

59 OM, Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude, 2016, 2016R002.

60 Zie Raad van State, *Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht*, 2015. De Afdeling Advisering adviseerde daarin om het strafrecht en het bestuursrecht beter op elkaar af te stemmen door, waar nodig, de rechtsbescherming in het bestuursrecht gedeeltelijk te verzwaken. Het kabinet gaf echter aan in beginsel niet te willen tornen aan verschillen in rechtsbescherming. Ministerie van Justitie en Veiligheid, Nader rapport bestuurlijke boetestelsels, *Start* 2018, 31269. Zie hierover Y. Schuurmans, ‘Rechtsbescherming tegen de overheid’, Paper ten behoeve van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD), 2024, Bijlage C in rapport *Blind voor Mens en Recht*.

61 G.J. Vonk, ‘Repressieve verzorgingsstaat’, *Nederlands Juristenblad* 2014, nr. 2, p. 95-102.

62 Tollenaar 2019.

63 *Blind voor mens en recht* 2024, p. 136-137. Zie ook Tollenaar 2019.

64 Vonk 2014, p. 99.

65 G. Vonk, ‘Kwetsbare verzorgingsstaat: Juridische aspecten van extreme armoede in Nederland’, *Nederlands Juristenblad* (19) 2015, p. 1280-1288. Zie ook Nationale Ombudsman, *Geen fraudeur, toch boete*, 2014, 2014/159.

66 Schuurmans 2024.

67 Tollenaar 2019. CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

68 Fraudewet II (*Stb.* 2016, 318); wijziging van het Boetebesluit (*Stb.* 2016, 342).

69 <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/participatiewet-heeft-sociale-make-over-nodig-vindt-utrechtse-wethouder-vrouw-die-7000-uitkering-moest-terugbetalen-niet-de-enige/>

70 P. de Winter, *Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid* (proefschrift RUG), Boom 2019.

71 J.M. ten Voorde, ‘De strafrechtelijke antifraudebepalingen in het licht van de uitkomsten van de ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2021, nr. 6.

72 Ten Voorde 2021.

De Toeslagenaffaire en de nasleep daarvan hebben inmiddels tot een bredere reflectie op de repressieve handhaving in de sociale zekerheid geleid, waardoor verschillende maatregelen aanhangig zijn die meer maatwerk en ruimte beogen te bieden en voor een betere balans tussen rechten en plichten moeten zorgen.⁷³

- *Digitalisering, risicoprofilering en mensenrechtenproblematiek bij socialezekerheidshandhaving*

Naast de inhoudelijke gestrengheid is er veel te doen geweest over de wijze van handhaving (opsporing en toezicht) en de rol van digitalisering en risicoprofilering daarbij, die ongelijkheden verder in de hand kan werken.⁷⁴ Ook bij ‘analoge’ handhaving worden de levens en privacy van sociaaleconomisch kwetsbare groepen relatief hard geraakt: denk aan het controleren of iemand samenwoont, waarbij een vrij intiem beeld van een persoon kan ontstaan. De risico’s voor (een ongelijke mate van bescherming van) de privacy worden echter nog groter naarmate databestanden van verschillende instanties worden gekoppeld en doorzocht aan de hand van algoritmes, zoals steeds vaker het geval is.⁷⁵ Dat was onder meer te zien bij het Systeem Risico Indicatie (hierna: SyRI), dat werd opgetuigd in dezelfde periode als de Fraudewet (2013) en waarover de rechtbank Den Haag in 2020 een belangwekkende principiële uitspraak deed.⁷⁶ Het SyRI was een instrument (gebaseerd op de Wet structuur uitvoeringsorganisatie en inkomen (Wet SUWI) en het bijbehorende Besluit SUWI) ter voorkoming en bestrijding van socialezekerheidsfraude dat het mogelijk maakte om grote hoeveelheden gegevens van verschillende overheidsinstanties te koppelen om daar een risicoanalyse op los te laten; denk bijvoorbeeld aan een onderzoek naar samenleven aan de hand van waterverbruiksgegevens. Het ging om gegevens die door burgers in eerste instantie waren doorgegeven voor hele andere doelen, bijvoorbeeld over arbeid, belastingen, vastgoedbezit, huisvesting, inburgering, schulden en uitkeringen. De minister verwerkte de gegevens in een risicoanalyse, waarvan het algoritme niet openbaar werd gemaakt. Over geselecteerde treffers kon de minister van SZW een risicomelding doen aan deelnemende organisaties maar ook aan de politie of het OM. De resultaten werden onder meer gebruikt om mensen op risicoadressen een bezoek te brengen. De SyRI-projecten die hebben plaatsgevonden zijn enkel ingezet in zogenoemde ‘probleemwijken’.⁷⁷ Mede gezien de grote hoe-

veelheid gebruikte (bijzondere) persoonsgegevens en het gebruik van risicoprofielen leidde dat gegeven volgens de rechtbank Den Haag tot het risico dat onbedoeld verbanden zouden worden gelegd op basis van bias, waardoor mensen op grond van sociaaleconomische status of migratieachtergrond benadeeld konden worden. Mensenrechten- en privacy-organisaties vorderden succesvol een verklaring voor recht dat toepassing van de SyRI-wetgeving onverenigbaar was met artikel 8 EVRM. In 2024 werd de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) aangenomen, die door privacy-organisaties wel is omschreven als een ‘Super-SyRI’: deze wet schept een kader voor het verwerken van persoonsgegevens voor samenwerkingsverbanden tussen overheidsinstellingen, zoals in het kader van het voorkomen van misbruik van overheidsvoorzieningen.⁷⁸ Hoewel gaandeweg een aantal extra waarborgen zijn ingebouwd, onder meer om de risico’s op discriminatie te verminderen, adviseerde de Raad van State dat bij de verdere inrichting van het systeem door algemene maatregelen van bestuur ‘aandacht wordt besteed aan de risico’s op discriminatie en ongelijke behandeling, evenals aan de vereiste transparantie. Bij de samenstelling van datasets, het formuleren van doelvariabelen en het inrichten van algoritmen rijst telkens weer de vraag of een samenspel van persoonskenmerken bij de uitvoering ongelijke behandeling of discriminatie kan opleveren.’⁷⁹ Veel zal dus afhangen van de uitvoering.⁸⁰

De VN-Speciale Rapporteur voor extreme armoede heeft in een *amicus brief* over SyRI aangegeven dat hij bezorgd is dat deze aanpak van socialezekerheidsfraude specifiek de mensenrechten (zoals het recht op privacy) van mensen in armoede aantast, omdat vaak juist op ‘probleemwijken’ wordt gefocust.⁸¹ Met digitale technologie kunnen hele wijken worden gesurveilleerd, waar dat analoog praktisch nooit zou lukken (dan zou het ook tot veel weerstand leiden). In zijn rapport over digitale technologieën en de verzorgingsstaat heeft de Speciale Rapporteur erop gewezen dat verzorgingsstaten steeds vaker gebruikmaken van datagedreven onderzoek en technologieën ‘to automate, predict, identify, surveil, detect, target and punish’ en dat ‘because of the relative deprivation and powerlessness of many welfare recipients, conditions, demands and forms of intrusiveness are imposed that would never be accepted if they were

73 Brief Minister SZW, *Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*, 12 juli 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6b3b1f4caacf55dd31f7f7ef473d65702c112fb2/pdf>; *Kamerstukken II* 2021-22, 34 352/34 394, nr. 230; Wetsvoorstel Participatiewet in Balans, 2024: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/02/16/wetsvoorstel-participatiewet-in-balans-naar-raad-van-state>; Internetconsultatie Wetsvoorstel Wet handhaving sociale zekerheid, 2023, <https://www.internetconsultatie.nl/handhaving socialezekerheid/b1>

74 Zie Eerste Kamer - Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving 2022.

75 Zie WRR, *Big data voor fraudebestrijding*, Den Haag 2016; Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving 2022.

76 Rechtbank Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, NJ 2020/386 m.nt. Dommering.

77 Rechtbank Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, par. 6.93.

78 Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden), Gewijzigd voorstel van wet, *Kamerstukken I* 2020/21, 35447, nr. A.

79 Raad van State, *Voorlichting met betrekking tot het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden*, 24 november 2021, W16.21.0223/II/Vo.

80 Zie in dit verband ook het Ontwerpbesluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, 4 april 2024; Autoriteit Persoonsgegevens, Advies Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, 16 november 2023; Minister van Justitie en Veiligheid en Minister van Rechtsbescherming, Nadere memorie van antwoord WGS aan EK over reactie op advies AP en toezending aan TK van deze reactie, 15 maart 2024.

81 Brief by the UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights as *Amicus Curiae* in the case of NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI) before the District Court of The Hague, 2020.

piloted in programmes applicable to better-off members of the community instead'.⁸² Bovendien lijkt de grote focus op oneigenlijk gebruik en fraude met uitkeringen niet zozeer het gevolg van de reële ernst van het probleem, maar vooral van de wijze waarop in het maatschappelijk en politiek discours wordt aangekeken tegen het gebruik van sociale zekerheid. Zo wijst het onderzoek van de VU over de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de uitvoering van sociale zekerheid op de verharding van de houding tegenover uitkeringsgerechtigden en de sterk toegenomen nadruk op eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden sinds de jaren 90.⁸³ Dit ging samen met een verharding in de houding tegenover Nederlanders met een migratieachtergrond en het leggen van een relatie tussen deze groepen en socialezekerheidsfraude. Hoewel navolgbaar is dat het bestrijden van uitkeringsfraude van belang is voor het behoud van het draagvlak voor de verzorgingsstaat, is er in de literatuur op gewezen dat het grote belang dat wordt gehecht aan het tegengaan van socialezekerheidsfraude wellicht toch vooral ideologisch en minder realiteitsgedreven is,⁸⁴ zeker in vergelijking met de minder grote focus op allerlei andere vormen van fraude en belastingontwijking.⁸⁵ Dat de rigide aanpak van oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid is ingegeven door een gebrekkige mate van correspondentie tussen beeld en realiteit, wordt goed geïllustreerd door het antwoord van voormalig minister Kamp tijdens de parlementaire verhoren over fraudebeleid: gevraagd naar de cijfers van ambtenaren die aangeven dat 90% tot 96% van de uitkeringsgerechtigden de regels naleeft, was zijn antwoord: 'Volgens het beeld van de ambtenaren zou dat het geval zijn. Dat is in strijd met wat er in het land leeft. Daar is dus het idee (...) dat daar veel meer gefraudeerd wordt'.⁸⁶

4. Het strafrecht inzetten ter bescherming van sociaaleconomisch kwetsbaren?

Criminalisering van armoede, zoals door slaap- en bedelverboden en repressieve (handhaving van) socialezekerheidswetgeving, kan ingegeven zijn door – maar ook bijdragen aan – stereotypering en negatieve beeldvorming van mensen in armoede. De meest kwetsbare men-

sen – zoals mensen die op straat leven – lopen bovendien een hoog risico op allerlei vormen van slachtofferschap (zoals mishandeling) door hun precarie situatie. Daarnaast kan het stigma er tevens voor zorgen dat mensen onheus worden bejegend en slachtoffer worden van geweld *omdat* ze zichtbaar dakloos en/of arm zijn. In een onderzoek naar slachtofferschap onder dakloze mensen in Gent gaf 50% van de respondenten aan discriminatoire incidenten te hebben meegemaakt; onderzoek in Spanje laat vergelijkbare cijfers zien.⁸⁷ De term 'aporofobie', die in Nederland nog niet gangbaar is, refereert aan een afkeer van mensen die arm zijn.⁸⁸ Zoals Pompe in 1932 al aangaf: 'De diepste grond der strafbepaling tegen bedelaars (en landlopers) lijkt mij de afkeer, die de gezeten burgers voelen voor de armen. Ze nemen hun kwalijk, dat ze ongelukkig zijn. Dit stoort misschien de gemoedrust, waarop de burgers gesteld zijn'.⁸⁹ In Spanje, waar de term 'aporofobie' voor het eerst gebruikt werd, is sinds 2021 een strafverzwarringsgrond voor haatmisdrijven (*hate crimes*) ingegeven door aporofobie opgenomen in het Spaanse Wetboek van Strafrecht. Het begaan van een delict met een aporofobisch motief is een strafverzwarende omstandigheid (art. 22 Código Penal). In Nederland bestaat nog geen wetgeving over haatmisdrijven – al is deze wel ahangig⁹⁰ – en het OM-beleid inzake haatmisdrijven ziet nog niet op discriminatiegronden als sociaaleconomische kwetsbaarheid (het OM-beleid sluit grotendeels aan bij de wetgeving over discriminatoire uitingsdelicten).⁹¹ Wel dienen opsporingsambtenaren op grond van de EU-Slachtofferrichtlijn de beschermingsbehoefte van kwetsbare slachtoffers in kaart te brengen naar aanleiding van een individuele beoordeling.⁹² Vaak zal er bovendien sprake zijn van een intersectie met bestaande wettelijke discriminatiegronden, zoals 'ras' (denk aan ongedocumenteerde migranten en Roma). In Belgische wetgeving over haatmisdrijven, die sowieso een erg ruim palet aan discriminatiegronden schetst, worden onder meer 'vermogen' en 'sociale afkomst en positie' genoemd als gronden (art. 78ter Strafwetboek). Er zijn echter heel weinig voorbeelden bekend van toepassing van deze specifieke gronden in de praktijk.⁹³ Ook in verschillende staten van de VS is wetgeving aan-

82 UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, *Report*, 11 October 2019, A/74/493, Par. 6.

83 W. van Atteveldt, W. Roozendaal, N. Ruigrok, K. de Vries, M. van der Velten, M. Busuioac en P. Guldemond, *Tussen Ambitie en Uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid*, 2024, Amsterdam: VU.

84 Zie bijvoorbeeld Vonk 2014. Zie in dit verband ook Van Atteveldt e.a. 2024.

85 K. van den Bos, L. Ansems, M.J. Schiffelers, S. Kerries en J. Lindeman, *Klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtscenen*, 2021, BJu.

86 Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Verslag van een openbaar verhoor*, 13 september 2023, dhr. Kamp, p. 8.

87 García Domínguez en Vander Beken 2023.

88 I. García Domínguez en T. Vander Beken, 'Aporophobic and Homeless Victimization – the Case of Ghent', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2023. Zij wijzen op de origine van het gebruik van de term door Adela Cortina, *El quehacer ético. Guía para la educación moral*, 1996, Santillana.

89 Pompe 1932, p. 125.

90 Voorstel van wet van de leden Ellemee en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoire aspect als strafverzwarringsgrond, *Kamerstukken II* 2020/21, 35709, nr. 6.

91 Openbaar Ministerie, Aanwijzing discriminatie (2018A009) van 11 december 2018, *Stcrt.* 2018, nr. 68988.

92 Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, art. 22. Openbaar Ministerie, Aanwijzing Slachtoffers in het strafproces, 2024A001, *Stcrt.* 2024, 4318, par. 2.1.

93 García Domínguez en Vander Beken 2023. Zie wel Rechtbank Brussel 17 februari 2016 en Hof Brussel 27 januari 2021.

genomen om het bestaan van vooroordelen op grond van de dakloze status van het slachtoffer als strafverzwarringsgrond te beschouwen.⁹⁴ Tot nu toe worden deze mogelijkheden nog weinig gebruikt in de praktijk (al geldt dat ook voor sommige andere *hate crime*-gronden): in Maryland gebeurde dat twee keer in de periode 2013-2021, in Washington D.C. acht keer in de periode 2011-2022 en in Florida zes keer tussen 2018-2021.⁹⁵

Daarbij moet wel in gedachten worden gehouden dat een speciale aanpak of beleid omdat bepaalde kwetsbare groepen een hoger risico lopen op slachtofferschap, kan worden onderscheiden van een speciale aanpak omdat iemand wordt geslachtofferd vanwege een bepaald (groeps)kenmerk.⁹⁶ Haatmisdrijven worden immers in de meeste gevallen niet harder aangepakt vanuit de ratio van een verhoogd risico op slachtofferschap, maar vanwege het discriminatoire motief van de dader (dat uiteraard samenhangt met de kenmerken van het slachtoffer). Sommige *hate crime*-systemen vereisen dat er daadwerkelijk is gehandeld vanuit haat of negatieve attitudes tegen de groep, wat zich lang niet altijd gemakkelijk zal laten bewijzen. Andere *hate crime*-wetten vereisen slechts dat de dader het slachtoffer heeft uitgekozen vanwege bepaalde kenmerken en dus een 'discriminerende selectie' heeft gemaakt, ongeacht de reden *waarom* hij die discriminerende selectie heeft gemaakt.⁹⁷ Dat maakt dergelijke wetgeving wel breder en minder bepaald.

Hoe dan ook kan binnen de rechterlijke straftoemtingsruimte de kwetsbare positie van het slachtoffer een rol spelen, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de relatieve ernst van het misdrijf. Daarbij moet overigens ook worden gewezen op het risico dat meer punitief beleid op zijn beurt *tegen* kwetsbare groepen (in de hoedanigheid van verdachten) gebruikt kan worden. Een behoorlijk aandeel van aporofobische misdrijven tegen dakloze mensen in Gent bleek te zijn gepleegd door dakloze mensen.⁹⁸ Dat laat echter onverlet dat met specifiek beleid beter zicht kan komen op de prevalentie en mogelijkheden voor aanpak van dergelijke misdrijven, zoals dat ook in Spanje gebeurt. Een groot probleem is dat misdrijven tegen dakloze mensen vaak niet worden gemeld en/of onderzocht, omdat mensen al in zo'n kwetsbare situatie zitten en weinig aangifte doen; daarbij speelt bovendien wantrouwen tegen de autoriteiten een

rol.⁹⁹ De criminalisering van gedragingen die gerelateerd zijn aan armoede of dakloosheid zal bovendien weinig vertrouwen wekken bij deze slachtoffers om zich bij de autoriteiten te gaan melden, zeker wanneer ze nog schulden hebben openstaan.¹⁰⁰

5. Conclusie

Met deze verkenning heb ik beoogd meer aandacht te genereren voor de relatie tussen het strafrecht en ongelijkheid op grond van sociaaleconomische positie.

Allereerst is stilgestaan bij vormen van criminalisering die mensen in armoede en met name dakloze mensen disproportioneel raken en bovendien extra kwetsbaar maken. Hoewel de strafbaarstelling van landloperij en bedelarij in artikel 432 Sr is geschrapt, bevatten veel APV's bedel- en buitenslaapverboden. Een algemeen verbod op bedelen, ook de niet-agressieve of hinderlijke vormen, komt echter al snel in strijd met artikel 8 EVRM. Het EHRM acht de menselijke waardigheid in het geding als iemand niet de mogelijkheid heeft om hulp te vragen om boven zijn precaire situatie uit te stijgen. Op grond van het Lacatus-arrest van het Hof kan dan ook worden geconcludeerd dat de toepassing van veel Nederlandse (lokale) bedelverboden gemakkelijk tot schendingen van artikel 8 EVRM kan leiden. We weten echter slechts weinig over de Nederlandse uitvoeringspraktijk, waardoor het vooralsnog onduidelijk is hoeveel ruimte de autoriteiten nemen om de kwetsbaarheid van de verdachte en andere wegingsfactoren in aanmerking te nemen (zoals het EHRM vereist).

Hoewel het EHRM zich nog niet heeft uitgesproken over de toepassing van strafbaarstellingen met betrekking tot de openbare ruimte die dakloze mensen in het bijzonder raken – zoals buitenslaapverboden – valt te verwachten dat het Hof zich ook op dat vlak erg kritisch zal opstellen.

De toepassing in de praktijk van deze strafbaarstellingen roept allerlei vragen op, maar deze onttrekt zich grotendeels aan het zicht. Boetes en strafbeschikkingen lijken nauwelijks te worden aangevochten; effectieve toegang tot het recht lijkt een groot probleem. Jurisprudentie is er nauwelijks, waardoor we ook niet weten in hoeverre mensenrechtenverweren en andere mogelijke argumenten om tegen dit soort verboden op te komen, succes zouden kunnen hebben.

Het EHRM gaat (met betrekking tot de criminalisering van bedelen) niet expliciet in op non-discriminatie (art. 14 EVRM), maar duidelijk is dat zulke strafbaarstellingen ten minste een disproportionele impact hebben op mensen in armoede en hen in een nog kwetsbaarder situatie brengen. Daarbij is de intersectie met ongelijkheid op grond van etnische afkomst bovendien nooit ver weg.

94 O.a. Florida Statutes 2023, section 775.085.

95 D. Yeatts-Lonske en S. Kahn, *The Homeless Protection Act A Step Towards Ending the Victimization of Homeless New Yorkers*, Policy report Urban Pathways / Care for the Homeless 2024, p. 5. Het betreft 'cases which were charged as hate crimes with homelessness as the bias motivation category'.

96 Zie hierover B. Hellemons, J. Janssen, E. Omičević en J. Ouwerkerk, 'De strafrechtelijke aanpak van haatmisdrijven en gendergerelateerd geweld: een discussie', in dit nummer.

97 F.M. Lawrence, *Punishing Hate. Bias crimes under American law*, Harvard University Press 1999; R. Joern, 'Mean Streets: Violence against the Homeless and the Makings of a Hate Crime', *Hastings Race and Poverty Law Journal* 2009, nr. 2, p. 305-331. Zie B. Hellemons en R. Levie, 'Hate crimes en codis-feiten. Een conceptuele vergelijking', *Boom Strafbblad* 2023, nr. 4.

98 García Domínguez en Vander Beken 2023. Zij hebben het over 60 tot 61,5% bij hun Gentse onderzoek.

99 García Domínguez en Vander Beken 2023; Joern 2009.

100 Joern 2009.

Ook het rigide wettelijk systeem van sociaalezekerheids-handhaving heeft een disproportionele impact op mensen met een reeds kwetsbare sociaaleconomische positie, gezien de afhankelijkheid van uitkeringen en toeslagen en de grote financiële impact van een boete of navordering. Deze problematiek ziet strikt genomen niet zozeer op het strafrecht, maar veeleer op het bestaand bestuursrecht (gezien de hoge aangiftedrempel): juist het gebrek aan rechtsbeschermende waarborgen van het bestuursrecht ten opzichte van het strafrecht is echter onderdeel van het probleem. De wijze waarop instrumenten voor risicoprofilering worden gebruikt kan ongelijkheid op sociaaleconomische én etnische gronden verder in de hand werken, zoals wanneer projecten focussen op kwetsbare wijken en wanneer factoren zoals nationaliteit wordt meegenomen in de beoordeling. De enorme aandacht voor het tegengaan van fraude met uitkeringen lijkt zelf bovendien niet zozeer gestoeld op de daadwerkelijke grootte van het probleem, maar veeleer op negatieve beeldvorming.

De verschillende vormen van criminalisering van mensen in armoede kunnen op hun beurt weer verder bijdragen aan negatieve beeldvorming over deze groepen. De achtergrond van dergelijke criminalisering zit hem vaak meer in morele argumenten en subjectieve veiligheidsgevoelens dan in objectieve schadelijkheid. ‘Aporofobie’, een afkeer van mensen die arm zijn, kan daarbij een rol spelen. Diezelfde afkeer of angst maakt dat sociaaleconomisch kwetsbare groepen, met name dakloze mensen, nog kwetsbaarder worden om het slachtoffer van strafbare feiten te worden dan ze al zijn. Of de oplossing ligt in speciale wetgeving om haatmisdrijven met een ‘aporofobisch motief’ strenger te bestraffen, zoals in Spanje, is echter de vraag; wel is bijzondere aandacht nodig voor adequaat onderzoek naar dergelijke misdrijven, omdat ze vaak niet gemeld worden – een probleem dat dan weer deels veroorzaakt wordt door de angst die voortkomt uit de criminalisering van (mensen in) armoede.

Criminalisering van mensen in armoede kan derhalve zorgen voor (verdere) discriminatie en achterstelling, maar wordt van oudsher bovendien (mede) gedreven door stigmatiserende ideeën en beelden. Zulke denkbeelden zijn op treffende wijze aan de kaak gesteld in het werk van (wederom) Anatole France.¹⁰¹ In het verhaal ‘De goede rechter’ merkt het personage Jean Marteau schertsend op: ‘(...) bedelen is alleen verboden voor de armen. (...) Omdat ik geen eigendommen heb, was ik een vermeende vijand van de bezittende klasse, en het is rechtvaardig om je bezit te beschermen tegen de vijand. De rechter heeft de verheven taak ervoor te zorgen dat alle mensen krijgen wat hun toekomt, de rijken hun rijkdom en de armen hun armoede.’¹⁰² Marteau’s gesprekspartner Bergeret heeft dan ook weinig fiducia in de

rechtvaardigheid van wetten en evenmin in het vermogen van rechters om regels op een medemenselijke wijze te interpreteren – ‘[g]leewoonlijk toont hij zichzelf doodser, killer en ongevoeliger dan de tekst die hij toepast’ – maar hij wijst wel op een belangrijke uitzondering: de beroemde Franse rechter Magnaud (die daadwerkelijk president is geweest van de rechtbank van Château-Thierry van 1887-1906) wist op creatieve wijze diverse minderbedeelde verdachten buiten het bereik van strafrechtelijke sanctionering te houden.¹⁰³ ‘Om het vergrijp van een armlastige eerlijk te beoordelen’, zo zou Magnaud hebben geschreven, ‘moet een rechter voor even zijn eigen welstand vergeten om zich zo goed mogelijk te kunnen verplaatsen in de erbarmelijke situatie van iemand die door iedereen is verlaten.’¹⁰⁴ Een bevinding die niets aan actualiteit heeft ingeboet. Anno 2024 spelen andere actoren dan de rechter – zoals het OM, handhavers en gemeentelijke regelgevers en beleidsmakers – een grotere rol bij de toepassing van diverse strafbaarstellingen die in dit stuk naar voren zijn gekomen. En al is er nog veel onbekend over hoe die regels in de praktijk worden toegepast, toch lijkt het geen overbodige luxe om ter afsluiting van dit stuk Magnauds les in empathie onder de aandacht te brengen.

101 Diverse verhalen van Anatole France, die raken aan het (straf)recht, zijn recentelijk in het Nederlands verschenen met een nabeschouwing van Wouter Veraart: W. Veraart (red.), *Crainquebille en het onbuigzame recht*, Ars Aequi Libri 2024.

102 Anatole France, ‘De goede rechter’ (‘Le bon juge’, *Le Figaro* 14 november 1900), in: Veraart 2024, p. 53-54.

103 Anatole France, ‘De goede rechter’, in Veraart 2024, p. 56-57. In zijn commentaar brengt Veraart het verhaal ‘De goede rechter’ en het werk van Magnaud in verband met de Toeslagenaffaire (p. 102-103).

104 Anatole France, ‘De goede rechter’, in Veraart 2024, p. 57.