Initiatiefvoorstel

Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening i.v.m. straatintimidatie

---

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het initiatiefvoorstel van de fracties van SP, D66, VVD

gelet op de artikelen 147, 147a en 149 van de Gemeentewet;

BESLUIT
vast te stellen de

VERORDENING TOT WIJZIGING VAN DE ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING VOOR ARNHEM

I Wijzigingen

Artikel 2.4.10 van de Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem (APV) wordt als volgt gewijzigd en de bijbehorende toelichting wordt als volgt vastgesteld:
' Artikel 2.4.10 Hinderlijk gedrag en straatintimidatie op openbare plaatsen

1. Het is verboden op een openbare plaats:
   a. te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, omheining of andere afsluiting, verkeersmeubilair of daarvoor niet bestemd straatmeubilair;
   b. zich op te houden op een wijze die voor andere gebruikers of omwonenden onnodig overlast of hinder veroorzaakt.
2. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de artikelen 424, 426bis of 431 van het Wetboek van Strafrecht of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.'

Toelichting
"**Artikel 2.4.10**
Op basis van dit artikel kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden. Met dit onderdeel wordt ook beoogd om verschillende vormen van straatintimidatie te verbieden en heeft zowel betrekking op gedragingen van een individu, als van een groep. Het motief is primair gelegen in het wegnemen van de effecten op openbare orde als gevolg van intimiderend gedrag op straat. Straatintimidatie is ongewenst gedrag in de openbare ruimte waardoor anderen zich onveilig voelen. Denk hierbij onder meer aan ongewenst betasten, iemand in het nauw drijven met seksuele bedoelingen, iemand opzettelijk de doorgang versperren, zich opzettelijk tegen iemand aanduwen, volgen/achternalopen, (aanhoudende) vragen om iemands naam/nummer/bestemming en vragen om seksuele handelingen.

Bij overtreding van het Wetboek van Strafrecht kan uitsluitend diegene tot wie het gedrag zich primair richt, aangifte doen. Om uiteenlopende redenen doen deze slachtoffers dat lang niet altijd. De bepalingen in het Wetboek van Strafrecht bieden dus geen sluitend systeem om de negatieve effecten 52 van deze gedragingen tegen te gaan. Op grond van dit onderdeel is het ook mogelijk om op te treden tegen dit soort ongewenst gedrag, ook al heeft het slachtoffer daarvan geen aangifte gedaan.

Artikel 424 van het WvSr stelt 'straatschenderij' strafbaar, terwijl artikel 426bis van het WvSr het belemmeren van anderen op de openbare weg met straf bedreigt. Artikel 431 van het WvSr stelt nachtelijk burengerucht strafbaar. Deze handelingen zou men kunnen omschrijven als baldadigheid. De omschrijvingen zijn echter 'strakker' dan wat men in het taalgebruik meestal als baldadigheid ervaart. Artikel 2.4.10 vormt daarom hierop een aanvulling.

Artikel 5 van de WVW 1994 bepaalt dat het voor eenieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats in artikel 2.4.10 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de WVW 1994. Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de WVW 1994, is artikel 2.4.10 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan."

II Inwerkingtreding en citeertitel

1. Dit besluit treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking.
2. Dit besluit wordt aangehaald als: "Wijziging van artikel 2.4.10 van de APV (Straatintimidatie)"

De griffier, De voorzitter,

Initiatiefvoorstel Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem in verband met straatintimidatie

Van de fracties SP, D66 en VVD

Inleiding:
Onlangs bleek uit onderzoek dat 63% van de ondervraagde Arnhemse vrouwen seksuele straatintimidatie of seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft meegemaakt in Arnhem. Wij weten dat mannen, vrouwen, jongens en meisjes het slachtoffer kunnen zijn van straatintimidatie of seksueel grensoverschrijdend gedrag. De gemeenteraad en het college in Arnhem vinden dit allebei onacceptabel, en willen daarom straatintimidatie in Arnhem aanpakken. In de raadsinformatiebrief van het Arnhems college van 30 maart 2021[1] staat:

> *"Sissen, staren, nafluiten, uitschelden, om seks vragen, volgen, vieze gebaren en ongewenste aanrakingen: uit recent Arnhems onderzoek blijkt dat 63 procent van de ondervraagde Arnhemse vrouwen ervaring heeft met seksuele intimidatie of seksueel grensoverschrijdend gedrag op straat of online. Deze problematiek is zeer ernstig en heeft grote impact op slachtoffers. Zij worden onzeker, mijden bepaalde gebieden of gaan zich anders kleden. Dit vinden wij onacceptabel, dit kan niet normaal zijn voor een grote groep Arnhemmers. Iedereen moet zich, ongeacht hoe laat het is of waar je in Arnhem woont, vrij voelen om over straat te gaan en je te kleden zoals je wilt. Daarom treden wij op tegen seksuele intimidatie."*

De aanpak van straatintimidatie in Arnhem staat in het uitvoeringsplan seksuele intimidatie[2]. In dit uitvoeringsplan staan een aanpak om het te voorkomen, en een aanpak gericht op het tegengaan, voor iedereen die zich schuldig maakt aan seksuele intimidatie. Daders worden aangepakt in samenwerking met handhaving en politie. Maar, op dit moment is seksuele intimidatie op straat op zichzelf nog niet verboden of strafbaar. De gemeente Alkmaar heeft nu een manier gevonden om een lokaal verbod op seksuele intimidatie op straat in te stellen. Met dit initiatiefvoorstel komt er een lokaal verbod op seksuele intimidatie op straat in Arnhem, door strafbaarstelling van straatintimidatie op te nemen in de APV, aanvullend op het huidige uitvoeringsplan seksuele intimidatie.

Beoogd effect:
1) Een lokaal verbod op straatintimidatie door strafbaarstelling van straatintimidatie op te nemen in de APV
2) Het vergroten van de mogelijkheden van de gemeente Arnhem om daders van seksuele intimidatie strafrechtelijk aan te pakken
3) De meldingsbereidheid van slachtoffers van straatintimidatie vergroten

Argumenten:
1.1) Straatintimidatie heeft nog geen duidelijke plaats in het Wetboek van Strafrecht. Een aantal gemeenten heeft daarom straatintimidatie strafbaar gesteld in de APV In een uitspraak in hoger beroep eind 2019 is de strafbaarstelling van straatintimidatie in de Rotterdamse APV onverbindend verklaard. Het artikel is in strijd met de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 van de Grondwet). Inmiddels is er een wijziging van het Wetboek van Strafrecht in procedure gebracht. Dit voorstel ligt nu ter inzage. De inhoud van het artikel over seksuele intimidatie luidt: Artikel 429ter (Seksuele intimidatie) "Hij die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die 2 vreesaanjagend, vernederend,

[1] College van burgemeester en wethouders van Arnhem, raadsinformatiebrief Uitvoeringsplan Seksuele Intimidatie 2020-2023, 30 maart 2021.
[2] Uitvoeringsplan seksuele intimidatie 2020-2023, 30 maart 2021.

kwetsend of onterend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie." De wetswijziging zal waarschijnlijk niet eerder in werking treden dan in 2023.

Uit verhalen van slachtoffers in bijvoorbeeld de media blijkt dat de angst voor straatintimidatie niet los te koppelen is van de angst die mensen hebben voor andere vormen van onveiligheid of criminaliteit. Denk daarbij aan angst voor beroving, aanranding en verkrachting. Mensen die ermee te maken hebben gehad vertellen dat zij midden op straat lopen, hard fietsen, door rood rijden, net doen alsof ze bellen, niet langs groepen jongens en mannen lopen, 's avonds niet over straat gaan, bepaalde activiteiten mijden en een voorwerp (sleutels etc.) als wapen meedragen en zelfs hun woonhuis voorbij lopen/fietsen om te voorkomen dat ze bedreigd worden of om de gevolgen bij een incident te beperken. Daarnaast blijkt dat slachtoffers incidenten van straatintimidatie niet of nauwelijks bij de politie melden. Waarschijnlijk omdat ze denken dat melden geen zin heeft en veel tijd kost. Maar misschien ook omdat het onduidelijk is dat ze melding van straatintimidatie mogen en kunnen maken.[3]

Het door de gemeente Rotterdam gebruikte APV-artikel waarin straatintimidatie strafbaar wordt gesteld, is onverbindend verklaard. Wanneer de aangekondigde wetswijziging van kracht is, is nog niet bekend. Voor 2023 zal dat niet het geval zijn. Daarom heeft de gemeente Alkmaar onderzocht op welke wijze er wel een norm kan worden gesteld. De gemeente Alkmaar stelt straatintimidatie strafbaar in de APV door het in de APV opgenomen artikel over hinder expliciet ook toe te snijden op straatintimidatie. Dit kan door in de titel van dit artikel ook straatintimidatie op te nemen. Verder wordt dan in de toelichting op dit APV-artikel nadrukkelijk opgenomen dat dit kan worden toegepast bij straatintimidatie. Door straatintimidatie duidelijk onder deze hinderlijk gedrag-bepaling in de APV op te nemen, kan er tegen worden opgetreden in de openbare ruimte. Het gedrag wordt hiermee strafbaar gesteld, niet de uiting. Dit voorstel beoogt hetzelfde te doen in Arnhem.

2.1) In het Uitvoeringsplan van de gemeente Arnhem[4] staat als onderdeel van de aanpak beschreven over strafbaarstelling van straatintimidatie: "Afhankelijk van de situatie wordt tot vervolging overgegaan op basis van intimidatie, belediging, aanranding, discriminatie.
Het huidige kabinet heeft een wetsvoorstel in voorbereiding voor strafbaarstelling van seksuele intimidatie als onderdeel van een bredere wetswijziging gericht op seksuele misdrijven (Zedenwet). Op 8 maart 2021 is deze wetswijziging in advies gegaan. De wetswijziging geeft ons nog meer mogelijkheden om daders van seksuele intimidatiestrafrechtelijk aan te pakken." Deze wetswijziging kan nog enkele jaren op zich laten wachten. Door nu een lokaal verbod op straatintimidatie in te stellen, en straatintimidatie strafbaar te stellen door het op te nemen in de APV, krijgt de gemeente Arnhem derhalve alsnog meer mogelijkheden om daders van seksuele intimidatie strafrechtelijk aan te pakken.

3.1) De gemeente Arnhem heeft in 2019 uitgebreid onderzoek laten doen naar straatintimidatie[5]. Dit onderzoek vormt de basis voor de aanpak van straatintimidatie in Arnhem. Over strafbaarstelling van straatintimidatie stelt het onderzoek: "Op dit moment is het voorstel van wet van de leden Asscher en Van Toorenburg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie in voorbereiding. Als je kijkt naar de resultaten van de doelgroep vragenlijst, dan zie je dat handhaving en het niet serieus genomen worden na een melding bij de politie vaak terug komt. In diezelfde categorie wordt ook harder aanpakken/straffen genoemd. Het in werking treden van dit wetsvoorstel zal een bijdrage leveren in het serieus genomen voelen na het doen van

[3] Memo aanpak straatintimidatie, Burgemeester van Alkmaar E. Roemer, aan het college van burgemeester en wethouders/de gemeenteraad van Alkmaar, 18 mei 2021.
[4] Uitvoeringsplan seksuele intimidatie 2020-2023, 30 maart 2021.
[5] Onderzoeksrapportage veilige steden Arnhem, Upgrade 4 You, Sophia Kelders, in opdracht van de gemeente Arnhem, 2019.

een melding. Het probleem wordt daarmee erkend. Mijn advies is om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn met betrekking tot handhaving vooruitlopend op landelijke ontwikkeling." Het opnemen van een lokaal verbod op straatintimidatie, en straatintimidatie strafbaar te stellen door het op te nemen in de APV, komt tegemoet aan het advies van de onderzoekers en levert een bijdrage aan het serieus genomen voelen na het doen van een melding en het accepteren van het probleem. Hetzelfde onderzoek stelt dat de meldingsbereidheid van straatintimidatie laag is. Een Arnhems verbod op straatintimidatie zal positief bijdragen aan de meldingsbereidheid ervan.

Kanttekeningen en risico's:
Zoals ook bij veel andere overtredingen geldt, kunnen overtredingen alleen vervolgd kunnen worden als plegers op heterdaad betrapt worden door de politie of een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA). Uit ervaringen in andere gemeenten blijkt dat heel lastig te zijn. Ook moeten handhavers getraind worden in de aanpak van straatintimidatie. Training van handhavers maakt reeds deel uit van het huidige uitvoeringsplan seksuele intimidatie, en kan daar dus in worden meegenomen.

Financiën:
Voor het opnemen van een lokaal verbod op straatintimidatie in Arnhem is geen extra geld nodig. Het is aanvullend op het huidige uitvoeringsplan seksuele intimidatie, en kan worden meegenomen in de acties zoals in het uitvoeringsplan opgenomen.

Uitvoering:
Straatintimidatie wordt expliciet opgenomen in artikel 2.4.10 van de APV voor Arnhem[6]. Dit kan door, zoals in Alkmaar[7], straatintimidatie op te nemen in de titel van het artikel, zodat deze luidt: 'Hinderlijk gedrag en straatintimidatie op openbare plaatsen'. Verder wordt in de toelichting van dit artikel in de APV nadrukkelijk straatintimidatie opgenomen, zodat het kan worden toegepast op straatintimidatie. De aanvullende tekst voor deze toelichting luidt:

"**Artikel 2.4.10**
Op basis van dit artikel kan tegen vormen van onnodige hinder of overlast worden opgetreden. Met dit onderdeel wordt ook beoogd om verschillende vormen van straatintimidatie te verbieden en heeft zowel betrekking op gedragingen van een individu, als van een groep. Het motief is primair gelegen in het wegnemen van de effecten op openbare orde als gevolg van intimiderend gedrag op straat. Straatintimidatie is ongewenst gedrag in de openbare ruimte waardoor anderen zich onveilig voelen. Denk hierbij onder meer aan ongewenst betasten, iemand in het nauw drijven met seksuele bedoelingen, iemand opzettelijk de doorgang versperren, zich opzettelijk tegen iemand aanduwen, volgen/achternalopen, (aanhoudende) vragen om iemands naam/nummer/bestemming en vragen om seksuele handelingen.

Bij overtreding van het Wetboek van Strafrecht kan uitsluitend diegene tot wie het gedrag zich primair richt, aangifte doen. Om uiteenlopende redenen doen deze slachtoffers dat lang niet altijd. De bepalingen in het Wetboek van Strafrecht bieden dus geen sluitend systeem om de negatieve effecten 52 van deze gedragingen tegen te gaan. Op grond van dit onderdeel is het ook mogelijk om op te treden tegen dit soort ongewenst gedrag, ook al heeft het slachtoffer daarvan geen aangifte gedaan.

Artikel 424 van het WvSr stelt 'straatschenderij' strafbaar, terwijl artikel 426bis van het WvSr het belemmeren van anderen op de openbare weg met straf bedreigt. Artikel 431 van het WvSr stelt nachtelijk burengerucht strafbaar. Deze handelingen zou men kunnen omschrijven als baldadigheid.

[6] Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem, https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR418922/6
[7] Raadsvoorstel Gemeente Alkmaar, onderwerp: Vaststellen Algemene plaatselijke verordening, 27-05-2021.

De omschrijvingen zijn echter 'strakker' dan wat men in het taalgebruik meestal als baldadigheid ervaart. Artikel 2.4.10 vormt daarom hierop een aanvulling.

Artikel 5 van de WVW 1994 bepaalt dat het voor eenieder verboden is zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt dan wel dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. De strekking van het begrip openbare plaats in artikel 2.4.10 gaat verder dan het begrip weg als bedoeld in de WVW 1994. Voor zover een hinderlijke gedraging plaatsvindt op de weg, als omschreven in artikel 5 van de WVW 1994, is artikel 2.4.10 niet van toepassing. Werd dit niet uitgesloten, dan zou een met een hogere regelgeving strijdige situatie kunnen ontstaan."

Communicatie:
Publiek zal worden voorgelicht op de afgesproken manier zoals opgenomen in het uitvoeringsplan seksuele intimidatie, dat betekent onder meer via de publiekscampagne, via het meldpunt zoals opgenomen in het uitvoeringsplan seksuele intimidatie, en in het contact met de scholen en andere organisaties die hiermee te maken hebben. De wijziging van de APV wordt aangeboden in de digitale officiële bekendmakingen.

WAS-WORDT tabel:

Huidige regeling APV	**Voorstel wijziging**
Artikel 2.4.10 Hinderlijk gedrag op of aan de weg 1. Het is verboden: a. *op of aan de weg* te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, heining of andere afsluiting, verkeersmeubilair *en* daarvoor niet bestemd straatmeubilair; b. zich *op of aan de weg zodanig* op te houden *dat aan weggebruikers of aan bewoners van nabij de weg gelegen woningen* onnodig overlast of hinder veroorzaakt wordt. *2.* Het *in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover* artikel 424, 426bis, 431 van het Wetboek van Strafrecht of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 *van toepassing is.*	**Artikel 2.4.10 Hinderlijk gedrag en straatintimidatie op openbare plaatsen** 1. Het is verboden **op een openbare plaats**: a. te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, **om**heining of andere afsluiting, verkeersmeubilair **of** daarvoor niet bestemd straatmeubilair; b. zich op te houden **op een wijze die voor andere gebruikers of omwonenden** onnodig overlast of hinder veroorzaakt. 2. **Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door** de artikelen 424, 426bis of 431 van het Wetboek van Strafrecht of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.