Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel Pilot Tijdelijk Bedelverbod 2024

Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Opsteller	David Bosch (UtrechtNu!)
Kenmerk	Volgt
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Raadslid David Bosch stelt de raad voor te besluiten:

1. Het ‘besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, ‘tijdelijk bedelverbod’’ vast te stellen, waarmee een verbod op bedelen wordt ingesteld van 1 juni 2024 tot en met 30 september 2024 (artikel 2:27a APV).

2. Na afloop van dit tijdelijke verbod een evaluatie te laten uitvoeren.

Samenvatting

Bedelen is een praktijk die door de eeuwen heen heeft bestaan, en met het verhaal van de Utrechtse patroonheilige Sint-Maarten in het kielzog weten we dat het belangrijk is om genuanceerd te zijn als het gaat om dit onderwerp. Helaas wordt er de afgelopen jaren steeds meer overlast ervaren van bedelaars. De opkomst van de georganiseerde bedelbendes heeft deze negatieve ontwikkeling nog meer versneld. Vooral in de zomerperiode wordt er veel overlast ervaren. Dit initiatiefvoorstel is met name bedoeld om het aandeel van overlastgevende bedelaars en georganiseerde bedelbendes te verkleinen, door voor de zomerperiode 2024 een verbod op bedelen in te stellen. Handhavers van de gemeente en ook politieambtenaren krijgen met dit verbod meer handvatten om te handhaven op buitensporige situaties. Op die manier maken we de stad een fijnere plek om te wonen, te verblijven en te ondernemen. Ook kan het verbod helpen uitbuiting door georganiseerde bedelbendes te verminderen.

Met de voorgestelde wijziging van de APV is van 1 juni tot en met 30 september 2024 een bedelverbod van kracht. Om te voorkomen dat er tijdens dit kortdurende verbod een waterbedeffect ontstaat, geldt het verbod in de gehele stad. Via deze pilot kan worden bekeken of een bedelverbod de overlast kan verlichten. De ervaringen met dit verbod moeten goed worden vastgelegd, zodat de gemeenteraad hierover later uitgebreid kan spreken.

Context

Aanleiding

Bedelen is het vragen om een aalmoes.[1] Meestal is bedelen het gevolg van armoede, behoeftigheid of onmiddellijke nood. Het zou daarbij kunnen gaan om het vragen om hulp of liefdadigheid om in basisbehoeften te voorzien of om bijvoorbeeld een verslaving te faciliteren. Bedelen kan verschillende vormen aannemen, zoals geld vragen op straat. Het wordt vaak gezien als een gevolg van sociaaleconomische problemen of persoonlijke omstandigheden. Toch heeft bedelen ook een ander karakter gekregen. Zo zijn er bedelbendes actief, die zich bezighouden met het bedriegen van welwillende en vrijgevige personen.

Dergelijke organisaties gebruiken verschillende technieken om mensen te misleiden. Ze verzinnen valse verhalen, verzinnen ziektes of handicaps en brengen soms zelfs nepverwondingen aan of een vervormd uiterlijk om empathie op te wekken. Deze groepen veinzen dat ze in grote nood of in moeilijke omstandigheden verkeren om sympathie en financiële hulp te krijgen van nietsvermoedende voorbijgangers. Ze kiezen ook strategisch drukke gebieden zoals bijvoorbeeld de binnenstad. Vaak worden de bedelaars in busjes afgezet en worden ze later weer opgehaald.

Hoewel het belangrijk is om te erkennen dat niet alle bedelaars ‘’nep’’ of ‘’frauduleus’’ zijn, zijn er gevallen waarin georganiseerde netwerken of individuen opzettelijk het bedelen manipuleren voor persoonlijk gewin en daarbij ook voor overlast zorgen. Om overlast tegen te gaan van de steeds meer opdringerige vormen van bedelen, ziet de initiatiefnemer van dit voorstel noodzaak tot het invoeren van een tijdelijk bedelverbod tijdens de zomermaanden. Zo kan worden bekeken wat het effect is van een bedelverbod op de overlast in de stad.

Juridische context

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft in 2021 in de zaak Lăcătuş vs. Zwitserland[2] geoordeeld dat een landelijk algeheel en compleet verbod op bedelen in de openbare ruimte de menselijke waardigheid ernstig aantast (artikel 8 Europees Verdrag voor Rechten van de Mens; hierna: EVRM) wanneer iemand niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Door een dergelijk verbod is het niet mogelijk om in een individueel geval de verschillende belangen af te wegen en worden overtredingen buitengewoon zwaar bestraft. Het EHRM komt tot dit oordeel, nadat uit rechtsvergelijkend onderzoek is gebleken dat andere landen minder vergaande strafbaarstellingen van bedelarij kennen, zoals het strafbaar stellen van agressieve vormen van bedelen.

In Nederland is sinds 2000 de strafbaarstelling van bedelarij uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. De wetgever heeft expliciet de mogelijkheid opengehouden dat op basis van de gemeentelijke

[1] Definitie van bedelen uit de Van Dale.

[2] Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 19 januari 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515

autonomie een regeling ten aanzien van bedelarij wordt ingevoerd. Een gemeentelijke regeling ten aanzien van bedelarij is vooral kansrijk als het gedrag de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. Uit de uitspraak van het EHRM volgt namelijk dat de rechten in artikel 8 van het EVRM mogen worden beperkt wanneer dit een legitiem doel dient, een wettelijke basis heeft en noodzakelijk is voor de democratische samenleving. Of deze beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving vereist een belangenafweging tussen die van het individu en die van de maatschappij.

Beoogd effect
Dit voorstel beoogt de overlast die wordt ervaren van bedelaars tegen te gaan. Handhavers krijgen met het verbod een middel om op te treden bij meldingen of tijdens surveillance. Zo kan worden opgetreden tegen agressieve, overlastgevende of hinderlijke bedelaars. Ook wordt Utrecht minder aantrekkelijk voor georganiseerde bedelende bendes en kan uitbuiting worden verminderd.
Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan het fijner maken van onze stad en aan de positieve beleving van bewoners, bezoekers en ondernemers. De zorgen, die bijvoorbeeld door veel Utrechtse ondernemers worden ervaren[3], over hinderlijk en agressief gedrag in verband met bedelen worden met dit verbod weggenomen. Ook helpt het verbod uiteindelijk bij een betere ervaring van de openbare ruimte.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
- Schriftelijke vragen ‘Bedelaars en uitbuiting’ (SV 114/2016)
- Schriftelijke vragen ‘Bescherm de Utrechtse bedelaars en onze binnenstad’ (SV 224/2019)
- Schriftelijke vragen ‘Stop het nep-bedelen, stop oplichterij’ (SV 62/2020)
- Schriftelijke vragen ‘Buna ziua, mag ik geld?’ (SV 110/2023)
- Raadsbrief Bedelen

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

Beslispunt	
1	Het ‘besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, tijdelijk bedelverbod’’ vast te stellen, waarmee een verbod op bedelen wordt ingesteld van 1 juni 2024 t/m 30 september 2024 (artikel 2:27a APV).
2	Na afloop van dit tijdelijke verbod een evaluatie uit te laten voeren.
Argumenten	
1.1	Verbetering openbare orde en veiligheid
	Een van de belangrijkste argumenten voor een verbod op bedelen is de potentiële verbetering van de openbare orde en veiligheid. In sommige gevallen kan agressief of aanhoudend bedelen ongemak en angst veroorzaken bij voorbijgangers, wat leidt tot een afname van de algehele kwaliteit van de openbare ruimte. Door een verbod in te voeren, kunnen autoriteiten de orde handhaven en mogelijke gevallen van intimidatie of agressief gedrag in verband met bedelen verminderen.
1.2	Vermindering van uitbuiting
	Bij bedelen zijn vaak kwetsbare mensen betrokken, waaronder mensen die worstelen met dakloosheid, verslaving of geestelijke gezondheidsproblemen. Door bedelarij te verbieden, is het mogelijk om de uitbuiting van deze mensen door criminele organisaties uit bijvoorbeeld Oost-Europa tegen te gaan en beter in kaart te brengen. Zo zouden kwetsbare bedelaars kunnen worden verwezen naar verschillende hulpverlenende organisaties die actief zijn in de stad, zoals Stichting Barka die daklozen, voornamelijk afkomstig uit Oost-Europa, kan ondersteunen.

[3] Zie bijvoorbeeld: https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3584418/ineens-zijn-commerciele-bedelaars-terug-in-utrecht-discussie-over-bedelverbod-weer-van-stal

Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Het bedelverbod pakt onderliggende problematiek niet aan.
	Het criminaliseren van bedelen pakt de onderliggende oorzaken van armoede, werkloosheid, gebrek aan sociale steun of andere problemen niet aan. Voor het aanpakken van onderliggende problemen zijn er sociale voorzieningen en hulpverlenende instanties, zoals bijvoorbeeld Stichting Barka.
1.2	Het opleggen van een boete aan een bedelaar kan diens problemen verergeren.
	Bedelaars zullen veelal weinig bestaansmiddelen hebben, waardoor het opleggen van een boete een risico vormt dat een bedelaar nog verder afzwakt. Bij de handhaving van dit verbod kan hiermee rekening worden gehouden bijvoorbeeld door de bedelaar eerst te waarschuwen en naar hulpverlenende instanties te verwijzen.

Financiën
Handhaving geschiedt vanuit de bestaande financiële middelen en risico-inschatting. De handhavers richten zich op meldingen en het constateren van heterdaad situaties tijdens reguliere surveillance.

Vervolg
Algemeen

- Na vaststelling wordt het 'Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, tijdelijk bedelverbod' op www.overheid.nl bekend gemaakt. Daarbij hoort ook een aan de wijzigingen aangepaste toelichting. De wijzigingen worden geconsolideerd verwerkt (opgenomen in de APV). Na de officiële bekendmaking op www.overheid.nl passen we de Utrechtse webpagina www.utrecht.nl/apv aan.
- Na 30 september 2024 zal het tijdelijk bedelverbod worden geëvalueerd. Uit de evaluatie moet blijken wat het effect is geweest van het tijdelijk bedelverbod. Over de uitkomsten van de evaluatie wordt de raad geïnformeerd.

Communicatie
Zie ook 'Algemeen' onder het kopje 'Vervolg'.

(Niet)Referendabel
De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming

- Besluit tot wijziging van de APV Utrecht 2010, tijdelijk bedelverbod

Bijlagen informatief:

- Overzicht van de APV-wijziging (was-wordt lijst)
- Toelichting op de APV-bepaling