

Aan
de gemeenteraad

Gemeentebestuur
Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT

Datum 4 juni 2024
Zaaknummer 2024-0055728
Betreft Bedelarij

Vergadering van

Portefeuillehouder: Wouter Kolff
Begrotingsprogramma Levendig, Leefbaar en Veilig Dordrecht
Kernteam/Opgave: Versterking Bestuur & Organisatie - Veiligheid & Kabinet
Auteur: Wendy Stout
E-mail: wb.stout@dordrecht.nl
Verantwoordelijke: Wendy Stout
Openbaar: Ja

Deadline

De burgemeester heeft een toezegging gedaan een analyse uit te voeren over bedelen in Dordrecht en hierover voor de behandeling van de Kadernota (18 juni 2024) een terugkoppeling aan de raad te geven (uiterlijk 4 juni 2024 in college).

Raadsinformatiebrief

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

Het college voert het dagelijks bestuur van de gemeente en de raad controleert. Ons college heeft de bevoegdheid gebieden aan te wijzen met een verbod op of aan de weg of in een voor het publiek toegankelijk gebouw te bedelen om geld of andere zaken (art. 2:65 Algemene plaatselijke verordening Dordrecht). Uw raad heeft de bevoegdheid de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht vast te stellen. Desalniettemin geldt voor beide opties dat een dergelijk besluit proportioneel en subsidiair moet zijn.

Wat is de aanleiding om deze informatie kenbaar te maken?

In deze raadsinformatiebrief informeren we u, zoals toegezegd tijdens de raadsvergadering van 12 maart bij het besprekspunt "Motie Vreemd aan de orde van de dag: Geen bedelbendes in Dordrecht" (240312/T3). De toezegging is een analyse uit te voeren over bedelen in Dordrecht en hierover voor de behandeling van de Kadernota een terugkoppeling aan de raad te geven.

Wat is de te delen informatie?

Graag delen we met u een totaalbeeld van bedelarij, het juridische kader en het Dordtse beeld, vervolgens wat we hebben gedaan en wat we gaan doen.

Bedelarij

Bedelen is vragen om een aalmoes (Van Dale, 2024). Mensen bedelen vaak uit armoede vanuit de nood waarin ze verkeren. Het kan gaan om het vragen om hulp of liefdadigheid om in basisbehoeften, zoals geld of voedsel, te voorzien of te overleven.

Waar voorheen vooral mensen bedelden als gevolg van sociaaleconomische problemen, persoonlijke omstandigheden of verslaving zien we dat bedelen ook andere oorzaken kan hebben. Zo zijn er groepen bedelaars actief die zich bezighouden met het bedriegen van welwillende en vrijgeevige personen. Ze doen alsof ze in grote nood zijn, handicaps hebben of in moeilijke omstandigheden verkeren om sympathie te wekken. Daarnaast kan het zijn dat in deze groep mensen aanwezig zijn die gedwongen worden om te bedelen. Er is geen landelijk verbod van bedelarij en gemeenten gaan er verschillend mee om.

Juridisch kader

Bedelarij is sinds 2000 in Nederland niet meer strafbaar. Mensen mogen zich altijd tot anderen wenden voor hulp in voorziening van hun levensbehoefte, waaronder door bedelarij. Dit valt onder het recht van eerbiediging van het privéleven (art. 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Het Europese Hof heeft dit in 2021 in het *Lacatus v. Switzerland* arrest bepaald (ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515). Een landelijk verbod maakt een te grote inbreuk op de menselijke waardigheid en is in strijd met dit recht. Ook staat in dit arrest dat een verbod alleen mogelijk is als de belangen van de maatschappij zwaarder wegen dan van het individu. Gemeenten bepalen zelf of er een verbod wordt opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Bedelen in de openbare ruimte is niet strafbaar in Dordrecht. De APV biedt de mogelijkheid aan het college om gebieden met een bedelverbod aan te wijzen. Er zijn geen gebieden aangewezen, dus bedelen mag. Er mag geen overlast worden veroorzaakt, zoals hinderlijk ophouden bij een gebouw of urineren in de openbare ruimte. Hiertegen wordt handhavend opgetreden door zowel handhaving als politie. Er zijn zaken bekend waarbij slachtoffers zijn gedwongen tot bedelarij (ECLI:NL:RBAMS:2021:7353). Bedelarij is in dit geval een vorm van mensenhandel en is strafbaar (art. 273f Wetboek van Strafrecht). Bij voldoende signalen kan een strafrechtelijk onderzoek worden opgestart door de politie, zoals een aantal jaren geleden bij 13 Oceans in regio Amsterdam.

Algemeen beeld bedelarij in Dordrecht

We hebben met politie en handhaving in beeld gebracht hoe vaak bedelarij voorkomt in Dordrecht.

Cijfermatig beeld

Politie ziet geen toename van bedelarij terug in het systeem. In 2022 waren er 78 registraties waarin 'bedelen' voorkomt bij de politie. In 2023 waren dat er 82, waarvan qua winkelgebieden 9x op station, 5x Crabbehof, 4x Admiraalsplein, 3x Centrum, 3x Sterrenburg en 1x Stadspolders en 1x Korte Parallelweg. Van de 82 registraties zijn er 50 incidenten rondom bedelen, waarvan 42 met een overlastcomponent, zoals urineren of hinderlijk ophouden.

In de periode 1 januari 2024 tot en met 22 april 2024 zijn 12 registraties van bedelarij bij De Hoop, Centrum, Station, Stadspolders en Crabbehof, waarvan de meeste in maart en april. Er is geen aparte feitcode voor bedelarij. Er is vooral geregistreerd onder maatschappelijke klasse 'overlast zwervers', waarover in totaal 103 registraties waren.

In de periode 22 april tot en met 25 mei waren er 39 registraties over overlast van zwervers, waarvan 10 over bedelarij in Wielwijk, Crabbehof en Centrum die vaak te maken hebben met dezelfde personen.

Handhaving is sinds dit jaar gestart met een nul-meting. In de periode van 1 januari tot 22 april zijn er door handhaving 67 mutaties van bedelen in BRS gemaakt. Via FIXI kwamen er 7 meldingen van bedelarij van bewoners of bezoeker binnen. De meldingen gaan over:

- overlastgevend bedelen (achter mensen aan lopen en (dwingend) om geld of zaken vragen);
- verloederd straatbeeld (met een bordje op de grond zitten voor een winkelpand/geldautomaat).

Er is ook 7 keer een persoon aangetroffen. Deze personen hebben een proces verbaal gekregen voor hinder. Er is één keer een wijkverbod uitgeschreven. Handhaving schetste signalen van georganiseerde bedelarij. Bij politie werd de groep nauwelijks herkend in de systemen. Daarnaast bereikten ons ook het signaal van meerdere winkeliers dat er bedelaars zijn die in winkels overlast veroorzaakten. De cijfers laten vooralsnog geen stijging zien van bedelarij.

Wat hebben we gedaan?

Inzet politie en handhaving

Politie heeft de wijze van registratie aangepast om een beter beeld te krijgen. Een aantal personen is door politie en handhaving uit de anonimiteit gehaald.

Inzet hulpverlening

We hebben het Leger des Heils gevraagd naar hun inzet op bedelarij. Mogelijk kan afdeling Veldwerk iets betekenen met betrekking tot hulpverlening. Het daadwerkelijk vaststellen dat het gaat om gedwongen bedelarij is lastig. We hebben het Expertisecentrum Seksualiteit Sekswork en Mensenhandel van Stichting Humanitas (ESSM) gevraagd een pro actieve out reach te doen naar de bedelaars. Dit betekent dat zorgverleners in gesprek gaan met bedelaars en hulp aanbieden. Tot op heden zijn de bedelaars niet door hen aangetroffen.

Ondernemers

Vanuit ondernemers kregen we meldingen over dat bedelaars ook in hun winkels kwamen om te bedelen of overlast te veroorzaken. We hebben in samenwerking met handhaving, politie, ESSM en het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid een handelingsperspectief en een signalenkaart gemaakt en gedeeld met de ondernemers via hun communicatiekanaal Chainels. In dit handelingsperspectief staat, wat ondernemers kunnen doen, waaronder het volgen van een e-learning 'Voorkomen van en omgaan met agressie en winkeldiefstal' en wie zij in welke situatie kunnen bellen. Ook is een signalenkaart verspreid met signalen van mogelijke gedwongen bedelarij om de herkenbaarheid en de meldingsbereidheid te vergroten. Dit heeft tot op heden niet geleid tot een toename in het aantal meldingen.

Andere gemeenten

We hebben onderzocht hoe omliggende gemeenten en andere steden in Nederland omgaan met bedelarij. In Zuid-Holland Zuid heeft alleen gemeente Hendrik-Ido-Ambacht een bedelverbod in de APV opgenomen dat geldt voor de gehele gemeente. De overige gemeenten hebben het APV-artikel opgenomen, maar geen gebieden aangewezen of geen artikel over bedelarij in de APV staan. Rotterdam, Tilburg, Breda en Amsterdam hebben een totaalverbod voor bedelarij in de APV opgenomen. Gemeente Den Haag heeft twee gebieden aangewezen waar een verbod voor bedelarij geldt. Gemeente Utrecht heeft geen bedelverbod.

Afwegingen voor een bedelverbod

We hebben de eventuele noodzaak voor het aanwijzen van een gebiedsverbod afgewogen. De conclusie is dat we geen noodzaak zien een bedelverbod in te regelen, zodat bedelen toegestaan blijft. Als er overlast gepaard gaat met bedelarij kan hiertegen handhavend worden opgetreden. Als er een bedelverbod vastgesteld wordt, moet ook handhavend worden opgetreden tegen bedelaars die geen overlast veroorzaken en het bedelen juist doen om te kunnen overleven. Een bedelverbod werpt een barrière op tegen uitbuiting, waarmee het minder aantrekkelijk is om te bedelen, want je ontnemt ze de mogelijkheid. Anderzijds wordt het met een verbod wel meer de onzichtbaarheid ingedrukt. Hierbij is het niet proportioneel om voor de hele stad een bedelverbod aan te wijzen. Een dergelijk besluit moet doel treffen. In de buitenwijken wordt nu niet gebedeld. Door voor een deel van de stad een bedelverbod aan te wijzen, bijvoorbeeld het centrum kan het zijn dat bedelaars zich dan gaan verplaatsen naar een gebied waar het aanwijzingsbesluit niet geldt. Er kan onvoldoende onderbouwing uit de cijfers worden afgeleid om goed beargumenteerd een bedelverbod in te stellen. Ook zijn er manieren om bij overlast hiertegen op te treden en kan de route met de hulpverlening nog worden uitgelopen.

Hoe verder na deze raadsinformatiebrief?

We continueren de monitoring van bedelarij en interveniëren bij overlast en signalen van uitbuiting. Bij stijging van de overlast of bij onvoldoende resultaten van de interventies maken we opnieuw een afweging over de noodzakelijkheid van het aanwijzen van één of meerdere gebieden met een bedelverbod.

Welke kosten zijn verbonden aan het proces?

Er zijn geen extra kosten aan verbonden. De inzet wordt binnen de beschikbare reguliere capaciteit opgelost.

Het college van Burgemeester en Wethouders

C.H.W.M. Post
secretaris

A.W. Kolff
burgemeester