



Raadsbrief

Datum 16 september 2024

Onderwerp Evaluatie bedelverbod
Versienummer 1.3

Portefeuillehouder Peter Snijders

Samenvatting

Vanaf september 2023 was er een toename zichtbaar van Oost-Europese bedelaars in de binnenstad van Zwolle. Naar aanleiding van meldingen van overlast en diverse waarnemingen door Toezicht Openbare Ruimte en de politie werd op 13 maart 2024 het verbod op bedelarij ingesteld. Sinds dit verbod zijn er veel minder bedelaars waargenomen en kwamen er geen meldingen meer binnen. De groep Oost-Europese bedelaars is al sinds enige tijd vertrokken uit Zwolle. De verwachting is dat de bedelaars direct terugkeren zodra het verbod opgeheven wordt. Daarom ziet het college op dit moment geen aanleiding om het verbod op bedelarij te wijzigen.

Bijlagen

1. Registraties politie en TOR

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

- de evaluatie van het op 13 maart 2024 ingestelde verbod op bedelarij;
- het besluit om het verbod op bedelarij niet te wijzigen



Datum

16 september 2024

Inleiding

In de tweede helft van 2023 tot begin 2024 was in de gemeente Zwolle een toename te zien van Oost-Europese bedelaars. Dit was met name zichtbaar in de binnenstad en het stationsgebied. Er was sprake van meerdere bedelaars met een kartonnen bordje met daarop de tekst 'I am very hungry, God bless'. Uit informatie van de politie en Toezicht Openbare Ruimte (TOR) bleek dat er vrijwel dagelijks door meerdere personen werd gebedeld. Het bedelen werd door bezoekers van binnenstad en wijkwinkelcentra alsmede ondernemers als hinderlijk ervaren omdat ze de doorgang zouden belemmeren en gevoelens van onveiligheid zouden oproepen. Een bijkomend probleem was dat de Oost-Europese bedelaars geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen zoals de Herberg, waardoor de groep op straat sliep.

In de Algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente Zwolle is de grondslag opgenomen voor het college om gebieden aan te wijzen waar het verboden is om voor geld of andere zaken te bedelen in verband met de bescherming van de openbare orde en veiligheid. Om de voornoemde overlast beheersbaar te kunnen houden door de politie en TOR, werd op 13 maart door het college het bedelverbod ingesteld.

Naar aanleiding van het instellen van dit bedelverbod heeft de gemeenteraad gevraagd om aan het einde van het derde kwartaal het verbod te evalueren. In deze raadsbrief leest u wat de situatie was voor het bedelverbod en wat het huidige beeld is.

Kader

- Aanwijzingsbesluit verbodsgebieden bedelarij ex artikel 2:65 APV Zwolle geldend van 13 maart 2024 tot en met heden.

Kernboodschap

Direct nadat op 13 maart 2024 het verbod op bedelarij werd ingesteld, zijn de Oost-Europese bedelaars vrijwel volledig uit het straatbeeld verdwenen. De groep Oost-Europese bedelaars is uit Zwolle vertrokken. De huidige verwachting is dat zodra het bedelverbod opgeheven wordt, de groepen bedelaars direct terugkeren in de binnenstad. Het verbod moet zo kort als mogelijk en zo lang als nodig gelden. Op dit moment ziet het college naar aanleiding van deze evaluatie geen aanleiding om het verbod te wijzigen.

Toelichting*Bedelen*

Bedelen is vragen om een aalmoes (Van Dale, 2024). Vaak bedelen mensen uit armoede of nood. Het kan gaan om het vragen van hulp, geld of voedsel. Vaak bedelen mensen als gevolg van sociaaleconomische problemen, persoonlijke omstandigheden of verslaving. Bedelen kan ook andere oorzaken hebben. Zo zijn er ook bedelaars actief die zich bezighouden met het bedriegen van mensen die vrijgevig zijn. Ze doen dan alsof ze in armoede leven of in nood zijn om sympathie te wekken. Het kan ook nog zo zijn dat mensen gedwongen worden om te bedelen. Er is geen landelijk verbod op bedelarij.

Datum 16 september 2024

Situatie voor het bedelverbod

Vanaf de zomer van 2023 werd een toename gezien van het aantal Oost-Europese bedelaars.

Beeld stakeholders Zwolle centrum

Van verschillende stakeholders in de binnenstad (waaronder Bewonersvereniging Binnenstad Zwolle, Koninklijke Horeca afdeling Zwolle, Zwollefonds, Citycenter en individuele bewoners en ondernemers) kwamen diverse meldingen van overlast door bedelaars. Deze meldingen bestonden uit onder andere obstructie van doorgang, belemmering ingang van een onderneming, verloedering van het straatbeeld, unheimisch gevoel, gevoel van criminele activiteiten, niet passend in het straatbeeld van Zwolle, et cetera. In de Begeleidingscommissie Balans Binnenstad zijn de klachten een wederkerend agendapunt geweest. Daarbij was er grote zorg dat bij niet ingrijpen het probleem groter zou worden. De stakeholders gaven hierbij aan dat men niet zozeer iets tegen bedelaars heeft, maar dat het door de grote omvang wel een probleem was geworden.

Beeld politie en TOR

De politie en team Toezicht Openbare Ruimte (TOR) hadden vanaf 22 september 2023 tot aan het instellen van het bedelverbod op 13 maart 2024 in totaal 36 registraties (zie bijlage 1) met betrekking tot bedelaars in de aangewezen gebieden van het bedelverbod. Uit deze registraties bleek het merendeel van de bedelaars een Oost-Europese achtergrond te hebben.

Niet alle waarnemingen van bedelaars zijn vastgelegd in de systemen van politie en TOR. Zolang er geen overlast werd geconstateerd en er geen meldingen waren, werd er niet opgetreden tegen bedelaars en werd er ook geen registratie van gemaakt. Het algemene beeld van politie en TOR was dat de bedelaars in groepen aanwezig waren. Veel van deze bedelaars sliepen al dan niet in groepen bij elkaar in de buitenlucht.

Beeld Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

Er zijn diverse meldingen (algemeen, niet enkel de genoemde bedelaars) bij het loket voor maatschappelijke opvang (centrale toegang, GGD) geweest. In januari en februari van 2024 waren er in totaal respectievelijk 53 (waarvan 21 geregistreerd als arbeidsmigrant) en 24 mensen (waarvan 4 arbeidsmigrant) die zich nieuw gemeld hebben voor opvang. Het merendeel van de (ex)arbeidsmigranten was afkomstig uit Roemenië (16), verder een kleine groep mensen met Poolse achtergrond (6). Ze meldden zich in groepsverband (twee groepen) en op twee momenten. Los daarvan meldde zich een enkele keer wel eens een individu voor een nacht.

Beeld Street-care (Creating Balance)

Street-care is gericht op de aanpak van overlast en onveiligheid. Street-care richt zich ook op de personen die buiten slapen. De doelstelling is dat alle buitenslapers in Zwolle in beeld zijn en dat er contact met hen is. Voor elke buitenslaper wordt een individueel plan gemaakt. Van belang is dat gemonitord wordt waar de persoon slaapt en of diegene voldoende voor zichzelf kan zorgen.



Datum

16 september 2024

Op het hoogtepunt voor het bedelverbod waren er door Street-care veertien Oost-Europese bedelaars in Zwolle geregistreerd. Zeven bedelaars zijn met hulp van stichting Barka¹ retour naar het land van herkomst gegaan. De overige zeven bedelaars zijn gebleven. Door Street-care is nooit enige vorm van agressie of overlast waargenomen door de genoemde veertien bedelaars.

Situatie na het instellen van het bedelverbod

Op 13 maart 2024 werd het bedelverbod van kracht.

Beeld stakeholders Zwolle centrum

De wijkmanager stadsdeel Zwolle-Midden staat in nauw contact met de stakeholders in zijn gebied. Uit dit contact blijkt dat de overlast door bedelaars nagenoeg verdwenen is sinds het bedelverbod van kracht is geworden. De stakeholders geven aan dat mocht het bedelverbod ingetrokken worden er de angst bestaat dat de overlast door groepen bedelaars snel weer toeneemt. De wijkmanager geeft aan dat de stakeholders pleiten voor het in stand houden van het bedelverbod.

Beeld politie en TOR

De politie en TOR hadden in de periode van het bedelverbod tot en met 20 augustus 2024 in totaal 14 registraties² met betrekking tot bedelaars (zie bijlage 1). Van deze bedelaars bleek het in alle gevallen om een bedelaar met een Oost-Europese achtergrond te gaan. Over de lokale bedelaars komen geen meldingen binnen en er zijn ook geen waarnemingen. Deze groep lijkt vooralsnog niet geraakt te worden door het bedelverbod.

Het algemene beeld van politie en TOR is dat er sinds het bedelverbod af en toe nog een bedelaar werd gezien, maar dat het over het algemeen zeer rustig was. In juli 2024 was er een korte opleving zichtbaar in de binnenstad. Er waren weer enkele bedelaars aanwezig met de eerder genoemde bordjes. Door het bedelverbod konden TOR en politie direct optreden, waarmee voorkomen werd dat het aantal bedelaars weer toenam.

Er is in totaal één proces-verbaal uitgeschreven voor het bedelverbod, te weten op 26 juli 2024. De politie trof een man aan die aan het bedelen was binnen het aangewezen gebied, waarna hij een waarschuwing kreeg en hem gesommeerd werd te stoppen met bedelen. Later die dag trof een toezichthouder de man wederom bedelend aan, waarop een proces-verbaal is uitgeschreven.

De politie verwacht dat na een eventueel intrekken van het bedelverbod de groepen bedelaars weer snel terugkeren. De politie beveelt aan het bedelverbod te behouden binnen de bevoegdheden.

¹ Deze stichting zet zich in voor terugkeer van arbeidsmigranten die in Nederland 'vast' zijn komen te zitten. De arbeidsmigrant krijgt een eenmalige kans om terug te keren naar het land van herkomst. Als arbeidsmigranten daarna weer terugkeren naar Nederland krijgen ze geen hulp meer van Barka.

² Tot 13 maart werden niet alle waarnemingen van bedelaars vastgelegd in de systemen van politie en TOR. Na 13 maart werd 100% van de waarnemingen vastgelegd. Hierdoor lijkt het aantal registraties nog steeds relatief hoog in vergelijking tot de periode voor het bedelverbod.



Datum 16 september 2024

Beeld MO

Beeld MO: Vanaf maart en april zien we geen nieuwe meldingen meer bij het loket voor maatschappelijke opvang van de eerder genoemde (ex)arbeidsmigranten. Dat is logisch te verklaren vanuit de winterkouderegeling. Bij deze regeling worden mensen die normaal geen recht op opvang hebben vanwege de kou in januari en februari wel toegelaten en na maart niet meer. Deze dossiers zijn voor het merendeel dus ook gelijk afgesloten en het merendeel van de mensen is ook niet meer in beeld bij de MO partners.

Beeld Street-care

Na het instellen van het bedelverbod waren alle bekende Oost-Europese bedelaars verdwenen uit Zwolle. Binnen een maand waren er zeven bedelaars terug. Het was moeilijk voor Street-care en andere professionals om te doorgronden wat deze groep precies wilde qua hulp. Deze groep aanvaardde nauwelijks hulp. De groep bedelde niet en het was onduidelijk hoe ze aan geld kwamen om in hun levensonderhoud te voorzien. Deze groep kon ook nergens aanspraak op maken. Alle inzet was gericht op terugkeer naar het land van herkomst. De groep verbleef met name onder een viaduct van de A28 waar ook de nodige overlast was.

Op dit moment lijkt de groep vertrokken te zijn. Vaak vertrok de groep voor kortere tijd om dan weer opnieuw naar Zwolle te komen. Nu lijkt de groep al geruime tijd te zijn vertrokken en worden ze niet meer gezien. Op de plek waar zij verbleven (onder de A28) is het de laatste tijd ook erg rustig. Street-care blijft preventief op deze locatie inzetten, maar treft de groep bedelaars niet meer aan. De verwachting van Street-care is dat de groep Oost-Europese bedelaars terugkeert en weer gaat bedelen zodra het bedelverbod opgeheven wordt. Tevens is de verwachting van Street-care dat dit een aanzuigende werking heeft op groepen Oost-Europese bedelaars uit andere steden.

Street-care spreekt ook veel met de lokale bedelaars afkomstig uit Zwolle en omgeving. De Zwolse bedelaars zijn veel minder zichtbaar, doordat ze geen gebruik maken van bijvoorbeeld bordjes en niet in groepen opereren. Het beeld van Street-care is dat deze mensen nog steeds bedelen, maar dat dit zo beperkt is dat het vrij onzichtbaar blijft. Volgens Street-care ondervinden de lokale bedelaars geen hinder van het bedelverbod en veroorzaken ze op dat gebied ook weinig tot geen overlast. Er zijn bij politie en TOR geen meldingen of waarnemingen met betrekking tot deze groep qua bedelen.

Waterbedeffect

Er is door politie en TOR na het bedelverbod binnen Zwolle geen zogenoemd waterbedeffect waargenomen. De bedelaars werden niet op andere locaties buiten de aangewezen gebieden aangetroffen. Het is onbekend waar de groep bedelaars naartoe is verplaatst (buiten Zwolle). De politie en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) signaleren dat groepen Oost-Europese bedelaars met name in grotere steden zonder bedelverbod worden gezien. De verwachting is dat, indien het bedelverbod opgeheven wordt, het snel bekend is dat in Zwolle geen bedelverbod meer is. Hierdoor is de verwachting dat de groepen bedelaars dan snel weer terugkeren.



Datum

16 september 2024

Onderzoek naar mensenhandel en/of uitbuiting

Er is vaak gesuggereerd dat de Oost-Europese bedelaars in georganiseerd verband werken. Daarnaast waren er geruchten dat de bedelaars met busjes afgezet en opgehaald zouden worden. Deze signalen zijn bekend. Er is onderzoek naar gedaan in Zwolle in samenwerking met politie, de NLA en het Regionaal Expertise- en Informatiecentrum (RIEC). Uit dit onderzoek zijn geen feiten naar voren gekomen die de geruchten ondersteunen. Dat wil niet zeggen dat de geruchten niet kloppen, er is enkel geen bewijs voor gevonden. Ook door Street-care zijn nooit busjes waargenomen in combinatie met de bedelaars.

In Nederland speelt de problematiek met Oost-Europese bedelaars in diverse grotere steden. Op meerdere plekken wordt onderzoek gedaan naar het wel of niet in georganiseerd verband bedelen. Door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) wordt overwogen om een zogenaamd fenomeenonderzoek uit te voeren. Op het moment van schrijven is nog onduidelijk of dit onderzoek er ook daadwerkelijk komt. Bij de NLA is door de afdeling Opsporing Arbeidsuitbuiting zeer recent een onderzoek opgestart naar mogelijke arbeidsuitbuiting onder leiding van een onderzoeksleider. De inhoud van dit onderzoek is niet openbaar en ons dan ook niet bekend.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Er is geen participatietraject ingezet. Het draagvlak is door de wijkmanager stadsdeel Midden meerdere keren gepeild onder de stakeholders in de binnenstad. Dit is hierboven beschreven onder 'toelichting'.

Communicatie

Het bedelverbod is in maart 2024 gepubliceerd. Daarnaast is er een persbericht uitgegaan en zijn er vragen van de media beantwoord. De betrokken partijen zijn geïnformeerd over het besluit om het verbod te handhaven. Verder worden bedelaars - zoals in de vorige raadsbrief is vermeld - op de hoogte gesteld van de aangewezen verbodsgebieden. We blijven hen in dit contact ook hulp aanbieden.

Financiën

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

Risico's

Door het bedelverbod moet ook handhavend worden opgetreden tegen (lokale) bedelaars die geen overlast veroorzaken en het bedelen juist doen uit armoede of nood. Daarnaast werpt het bedelverbod weliswaar een barrière op tegen uitbuiting, waarmee het minder aantrekkelijk is om te bedelen, maar het wordt met een verbod wel onzichtbaar. Het is onbekend waar de Oost-Europese bedelaars nu bijvoorbeeld van leven en waar ze verblijven (vermoedelijk andere Nederlandse steden zonder bedelverbod).



Datum 16 september 2024

Beperking van bovenstaande risico's:

- *Wijze van optreden*
De politie en TOR houden bij de handhaving altijd rekening met het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Het betekent concreet dat steeds opnieuw de afweging gemaakt wordt of optreden op basis van het bedelverbod nodig is en het doel niet op andere wijze te bereiken is. Het verbod geeft een extra bevoegdheid die ingezet kan worden, maar dat moet niet.
- *Hulpverlening*
Politie en TOR zijn alert op personen die uit armoede of nood bedelen. Deze mensen worden doorverwezen naar de juiste hulp. Ook blijft men alert op signalen van uitbuiting. Mochten er wel signalen zijn van uitbuiting, worden deze onderzocht of naar de juiste instanties doorgezet.

Vervolg

Het verbod moet zo kort als mogelijk en zo lang als nodig gelden. De huidige verwachting is dat bij het intrekken van het verbod de bedelaars direct terugkeren, waarmee de overlast van voor het verbod weer toeneemt. Op dit moment ziet het college naar aanleiding van deze evaluatie geen aanleiding om het verbod te wijzigen.

Op 13 mei 2024 heeft er in de gemeenteraad een rondetafelgesprek over dak- en thuisloosheid plaatsgevonden. Samen met experts, ervaringsdeskundigen en diverse partners werd er gesproken over mogelijke oplossingen. Uit dit gesprek kwam mede naar voren dat er een persoonsgerichte en integrale benadering nodig is om mensen uit een kwetsbare positie te krijgen. Ook zorgaanbieders pleiten hiervoor.

Op dit moment loopt er een verkenning naar samenhangend beleid om de positie van arbeidsmigranten te versterken en misstanden tegen te gaan. Deze verkenning bevindt zich nog in een oriënterende fase en er wordt gewerkt aan een projectopdracht.

Openbaarheid

Openbaar

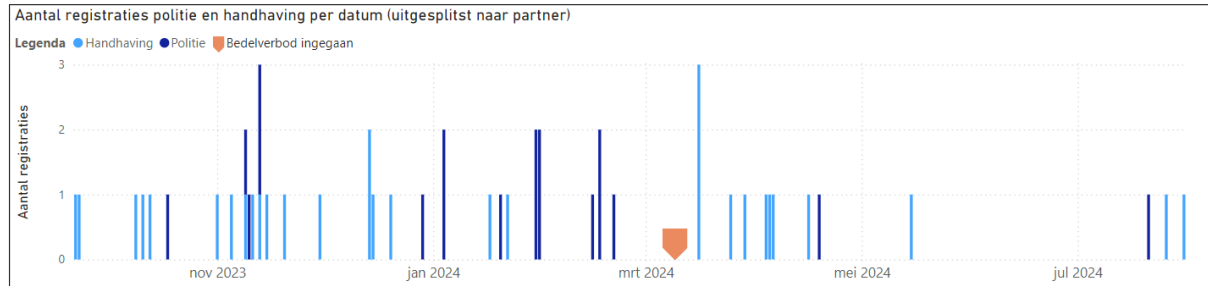
Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer

Datum 16 september 2024

Bijlage 1 Registraties politie en handhaving per datum



Locatie	Geen bedelverbod	Tijdens bedelverbod	Totaal
Broerenstraat		1	1
Burgemeester van Roijensingel		1	1
Diezerstraat		20	6
Gasthuisplein		1	1
Jufferenwal		1	1
Kalverstraat		1	1
Maagjesbolwerk		2	5
Melkmarkt		5	2
Rodetorenplein		1	1
Roggenstraat		1	1
Sassenpoort		1	1
Sassenpoorterbrug		1	1
Stationsplein		1	1
Totaal		36	14
			50

Partner	Geen bedelverbod	Tijdens bedelverbod
Politie	17	2
Handhaving	19	12
Totaal	36	14