

Vergaderjaar 2016–2017

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 509

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 september 2017

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Veiligheid en Justitie over de brief van 1 juni 2017 over uitvoering van de motie van het lid Van Toorenborg c.s. over de plannen van gemeenten om straatintimidatie in de algemene plaatselijke verordening te sanctioneren (Kamerstuk 28 684, nr. 503).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 juni 2017 aan de Minister van Veiligheid en Justitie voorgelegd. Bij brief van 13 september 2017 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Visser

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts

Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen waaruit blijkt dat intimiderende opmerkingen en gedragingen in de openbare ruimte het gevoel van eigenwaarde van slachtoffers aantasten en of dit alleen geldt voor de gevallen waarin melding is gemaakt van intimiderende opmerkingen en gedragingen in de openbare ruimte. Zij vragen of het niet zo zou kunnen zijn dat er in de meeste gevallen van intimiderende opmerkingen en gedragingen in de openbare ruimte helemaal geen sprake is van aantasting van het gevoel van eigenwaarde.

De beleving van straatintimidatie (zoals uitschelden of uitjouwen, intimiderende of aanstootgevende gebaren, geluiden en gedragingen) heeft een subjectief karakter en is bovendien context gebonden. Uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam¹ blijkt dat gevolgen van straatintimidatie liggen in vertoning van aanpassingsgedrag, minder grote onbevangenheid waarmee men over straat loopt, inperking van vrijheden en onveiligheidsgevoelens. Daarnaast wordt geconcludeerd dat het bij kwetsbare personen waarschijnlijk ook leidt tot een lagere zelfevaluatie.

De leden van de VVD-fractie vragen of het sanctioneren van straatintimidatie in de APV daadwerkelijk zal bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid en of dit niet juist een averechts effect zou kunnen hebben. De plannen van aanpak van Amsterdam en Rotterdam bestaan – naast een strafbaarstelling in de APV – uit diverse maatregelen gericht op bewustwording, gedrag en ook het vergroten van weerbaarheid o.a. door middel van lesprogramma's, voorlichting en handhaving. De gemeenten beogen hiermee dat de maatregelen gezamenlijk tot minder overlast, minder gevoelens van onveiligheid en het vergroten van de weerbaarheid leiden.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie waarom ik bereid ben om verder te gaan dan alleen het bezien van (juridische) knelpunten en om met de betrokken gemeenten nader te verkennen welke preventieve interventies gericht op plegers van straatintimidatie kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak van het fenomeen, nu het hier gemeentelijke plannen betreft om straatintimidatie te sanctioneren en de Tweede Kamer zich niet (direct) heeft uitgesproken over de wenselijkheid daarvan.

De betrokken gemeenten hebben mij laten weten dat zij kennis willen uitwisselen en willen samenwerken. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) kan hier een rol in vervullen. Omdat ik de mening deel dat straatintimidatie verwerpelijk is en het de voorkeur heeft wanneer straatintimidatie kan worden voorkomen, ben ik bereid met de betrokken gemeenten nader te verkennen welke preventieve maatregelen kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak. Dat staat dus los van de vraag of strafbaarstelling van straatintimidatie wenselijk is.

Vragen en opmerkingen vanuit de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen of er voorbeelden te geven zijn van verschillende vormen van straatintimidatie die een andere aanpak vergen en of er geen voordelen zijn van een landelijke aanpak. Verder vragen zij of de gemeenten Amsterdam en Rotterdam verschillen in aanpak kennen die uit de lokale verschillen voortvloeien.

De beleving van straatintimidatie heeft een subjectief karakter en is bovendien context gebonden. Per gemeente zijn er verschillen in de

¹ T. Fischer en N. Sprado (2017). *Seksuele straatintimidatie in Rotterdam*.

vormen, daders, slachtoffers, locaties en omvang van straatintimidatie. Straatintimidatie wordt dus niet overal op dezelfde manier ervaren. Het fenomeen verdient daarom een lokale aanpak die aansluit bij het optreden tegen andere vormen van overlast, discriminatie en openbare-ordeverstoringen. In de lokale gezagsdriehoek wordt de uitvoering van het veiligheidsbeleid besproken en wordt de inzet van capaciteit (van onder meer politie en gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren) onderling afgestemd. Zo kunnen gemeenten zorgdragen voor een samenhangende aanpak waarbij zij met kennis van de lokale hotspots en hottimes, gericht maatregelen in het kader van preventie, gedragsbeïnvloeding of handhaving kunnen nemen. Ik zie op dit moment geen voordelen van een landelijke aanpak. Amsterdam richt haar aanpak op eenieder die te maken heeft met verbale of fysieke straatintimidatie in de openbare ruimte. Rotterdam richt zich in het plan van aanpak vooralsnog alleen op seksuele straatintimidatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of eenzelfde norm in het hele land juist niet bijdraagt aan de gewenste mentaliteitsverandering van diegenen die nafluiten, nasissen of lastigvallen.

Gemeenten besteden aandacht aan de gewenste omgangsvormen in de openbare ruimte. Wanneer onwenselijke gedragingen worden geconstateerd en er sprake is van overlast of openbare orde verstoringen kunnen gemeenten aanvullende normen stellen. Straatintimidatie is een vorm van overlastgevend gedrag in de openbare ruimte en verdient daarom een lokale aanpak die aansluit bij het optreden tegen andere vormen van overlast, discriminatie en openbare-ordeverstoringen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de desbetreffende APV van Amsterdam dat aangifte tegen een overtreding niet mogelijk is. Zij vragen waarop dit gebaseerd is en of het wenselijk is dat een slachtoffer van straatintimidatie op basis van deze APV geen aangifte kan doen.

Op basis van artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering is eenieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit bevoegd daarvan aangifte te doen of een klacht in te dienen. Aangifte doen van de APV-overtreding is daarom mogelijk. De gemeente Amsterdam verwacht dat sanctionering in de praktijk vooral plaatsvindt door het opleggen van een strafbeschikking door een opsporingsambtenaar, omdat een ambtsedige verklaring van een opsporingsambtenaar geldt als voldoende bewijs.

De leden van de CDA-fractie vragen naar welke andere (strafrechtelijke) maatregelen wordt verwezen in de brief van 1 juni jl. (Kamerstuk 28 684, nr. 503) en of deze maatregelen effectief zijn nu gemeenten genoopt zijn om straatintimidatie middels een APV te verbieden.

Afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval kan straatintimidatie op verschillende manieren strafrechtelijk worden aangepakt. Bijvoorbeeld door het opsporen en vervolgen van verdachten van zedendelicten (aanranding, vormen van ontucht, schennis van de eerbaarheid) of uitingsdelicten zoals belediging of laster. Het motief van deze strafrechtelijke regels is vooral gelegen in de bescherming van iemands eer en goede naam en de persoonlijke integriteit en verschilt dus van het motief van de APV-bepaling dat primair is gelegen in het wegnemen van de effecten op openbare orde als gevolg van intimiderend gedrag op straat.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Wet MBVEO (ook wel: Voetbalwet) mogelijkheden biedt om dit gedrag aan te pakken, zeker als

het gaat om individuen of groepen die zich herhaald aan straatintimidatie schuldig maken.

Straatintimidatie kan worden gezien als een ordeverstoring gedraging, zodat in beginsel artikel 172a Gemeentewet van toepassing kan zijn. In dat verband dient dan sprake te zijn van ernstige dan wel herhaaldelijke verstoring van de openbare orde alsmede vrees voor verdere verstoring van de openbare orde op grond waarvan de inzet van een gebieds- of groepsverbod – als bedoeld in de wet MBVEO – in beginsel mogelijk is. Het opleggen van een maatregel is alleen mogelijk indien in voldoende mate vaststaat dat een persoon deze gedragingen heeft gepleegd, dan wel onderdeel uitmaakt van een groep die zich aan deze gedragingen schuldig heeft gemaakt.

Ten slotte geven de leden van de CDA-fractie aan blij te zijn met de bereidheid om met betreffende gemeenten nader te verkennen welke preventieve interventies gericht op plegers van straatintimidatie kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak en vragen mij of ik bereid ben een actieve rol te vervullen.

Ik ben graag bereid te faciliteren in het delen van kennis en ervaring. Het CCV kan hier een belangrijke rol in vervullen. Zie mijn antwoord op de laatste vraag van de VVD-fractie.

Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen wanneer taal, gebaren, geluiden of gedragingen als «aanstootgevend» gekwalificeerd dienen te worden en of bijvoorbeeld ook fluiten hieronder valt. Voorts vragen deze leden of ik het standpunt deel dat inwoners van gemeenten die een verbodsbepaling die aanstootgevende taal en uitjouwen verbiedt, wensen in te voeren, voldoende duidelijkheid dienen te hebben over wat wel, en wat niet meer mag worden gezegd en in hoeverre de Amsterdamse bepaling voldoende voorzienbaar is.

Het lex-certa-beginsel houdt in dat voor eenieder voldoende duidelijk dient te zijn welk handelen of nalaten strafbaar is. Dit beginsel is vanzelfsprekend ook van toepassing op decentrale regelgeving. Ik deel dus het standpunt dat inwoners van gemeenten die een dergelijke APV-bepaling wensen in te voeren, voldoende duidelijkheid dienen te hebben over wat wel en wat niet mag. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om erop toe te zien dat delictomschrijvingen in lokale verordeningen voldoende bepaald zijn, zodat de strafbaarheid van een gedraging voldoende voorzienbaar is.

Een gedraging of uiting wordt door de gemeente Amsterdam aanstootgevend geacht indien het slachtoffer en/of omstanders deze als hinderlijk of bedreigend ervaren en als de gedraging een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in de openbare ruimte tot gevolg heeft. Dit is plaats-, tijd- en contextafhankelijk. Het is volgens de gemeente ondoenlijk om in de APV-bepaling een opsomming te geven van alle mogelijke gedragingen en uitingen die eronder kunnen vallen. Om die reden heeft Amsterdam de APV-bepaling ruim geredigeerd. Ter verduidelijking heeft de gemeente daarnaast een handavingsplan en een handreiking voor gemeentelijke handhavers en politiemedewerkers opgesteld. Hierin staat een niet-limitatieve lijst met feiten waartegen op grond van de APV-bepaling kan worden opgetreden. Fluiten staat niet in deze lijst opgenomen.

De leden van de fractie van D66 zien overlap tussen de verbodsbepaling in de Amsterdamse APV met de strafbaarstelling van belediging (artikel 266

Sr) en vragen of het wenselijk wordt geacht dat het opzetvereiste verdwijnt voor een groot aantal strafbare beledigingen. Daarnaast vragen de leden of ik het eens ben met de constatering dat het verdwijnen van het opzetvereiste voor dergelijke uitingen het enige verschil is tussen de strafbaarstelling van belediging en de APV-bepaling.

Er zijn diverse verschillen tussen de strafbaarstelling van opzettelijke belediging in het Wetboek van Strafrecht en de strafbaarstelling van straatintimidatie in de Amsterdamse APV. In de toelichting bij de APV-wijziging wordt opgemerkt dat het artikel is bedoeld als een aanvulling op (onder meer) artikel 266 Sr. De vormen van straatintimidatie die strafbaar zijn op grond van het Wetboek van Strafrecht blijven dat. Een slachtoffer kan hiervan aangifte doen of een klacht indienen. De vormen van straatintimidatie die strafbaar worden gesteld in de Amsterdamse APV betreffen gedragingen met een intimiderend karakter die de openbare orde verstoren. Waar het motief van de strafrechtelijke regels vooral gelegen is in de bescherming van iemands eer en goede naam en de persoonlijke integriteit, is het motief van de APV-bepaling primair het wegnemen van de effecten op openbare orde als gevolg van intimiderend gedrag op straat.

De leden van de fractie van D66 uiten de vrees dat de juridische houdbaarheid van de sanctionering van straatintimidatie onvoldoende is om stand te houden in een juridisch proces en stellen zich onder verwijzing naar jurisprudentie van de Hoge Raad op het standpunt dat beperkingen van de vrijheid van meningsuiting alleen mogelijk zijn bij wet in formele zin en niet bij APV.

De gemeente Amsterdam is zich bewust van de juridische discussie en risico's op dit punt. Het is juist dat het grondwettelijke recht op de vrijheid van meningsuiting niet mag worden beperkt door de lagere wetgever. De gemeente heeft zich mede daarom juridisch laten adviseren. Amsterdam constateert dat het uitschelden of beledigen van anderen (buiten het politieke of maatschappelijke debat) niet in alle gevallen onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting valt. De gemeente heeft op basis hiervan besloten de APV-bepaling op te nemen. Evenals de gemeente Amsterdam en de leden van de fractie van D66 erken ik dat er sprake is van een onzekerheidsmarge. Het is uiteindelijk aan de rechter om zich uit te spreken over de verbindendheid van de APV-bepaling.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat handhaving van de APV doorgaans alleen mogelijk is bij constatering door een buitengewoon opsporingsambtenaar of politieagent en vrezen dat deze werkwijze enerzijds veel capaciteit kost, en anderzijds discussie in de praktijk gaat opwerpen, tevens door de brede definitie van de strafbepaling. Zij vragen of ik het met deze leden eens ben.

Ik ben het met de leden eens dat de handhaving van de APV capaciteitsvraagstukken en discussies op kan werpen. Dit is echter iets waar gemeenten dagelijks mee te maken hebben bij de invulling van het lokale veiligheidsbeleid. Het is aan gemeenten om te bepalen op welke wijze zij hieraan invulling geven. Een handavingsplan, handreiking voor opsporingsambtenaren en een bewustwordingscampagne zijn instrumenten die de gemeenten hier onder andere voor hanteren.

Vragen en opmerkingen vanuit de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vragen, onder verwijzing naar een concept-initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Marcouch, of het standpunt wordt gedeeld dat het aan de wetgever is om seksuele intimidatie strafbaar te stellen, omdat de geschonden norm dermate

ernstig en omvangrijk is dat het strafbaar stellen niet (alleen) aan gemeenten mag worden overgelaten.

Het is niet zo dat strafbaarstelling alleen aan gemeenten wordt overgelaten. Zoals ik eerder in mijn brief aan uw Kamer heb gemeld (Kamerstuk 28 684, nr. 503), kan (seksuele) straatintimidatie, afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval, ook op verschillende manieren strafrechtelijk worden aangepakt. Seksuele intimidatie is daarnaast een vorm van straatintimidatie en valt onder overlastgevend gedrag in de openbare ruimte, waarvan gemeenten middels het lokale veiligheidsbeleid de inzet en prioriteit kunnen bepalen. Het is aan gemeenten om te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan het lokale veiligheidsbeleid. Het is mij bekend dat het voormalig Kamerlid Marcouch een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie in consultatie heeft gebracht. Als het voorstel aanhangig is gemaakt bij de Tweede Kamer zal conform de bij initiatiefvoorstellen gebruikelijke procedure hierover een kabinetsstandpunt worden bepaald.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken om een nadere juridische analyse van de juridische houdbaarheid van de APV-bepaling en vragen aan de hand van de bestaande wetgeving en jurisprudentie te onderbouwen dat het lokaal sanctioneren van straatintimidatie niet botst met de vrijheid van meningsuiting zoals bedoeld in artikel 7 van de Grondwet.

Zoals ik reeds in mijn antwoord op de hierboven gestelde vraag door de fractie van D66 heb geantwoord, heeft de gemeente Amsterdam zich juridisch laten adviseren. Het zal in voorkomende gevallen aan de rechter zijn om te oordelen over de verbindendheid van de APV.